

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

**DEUX RÉALITÉS,
DEUX FAÇONS DE VOIR:**

**ANALYSE COMPARATIVE DE
L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE
AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS**

par

**Rebecca Goldfarb
Boursière Norman Robertson, 1997-1998**

**Direction de l'analyse commerciale et économique (EET)
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international**

Septembre 1998

Document de référence No. 5



DOCUMENT DE RÉFÉRENCE N° 5

**DEUX RÉALITÉS,
DEUX FAÇONS DE VOIR :**

**ANALYSE COMPARATIVE DE
L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE
AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS**

par

Rebecca Goldfarb
Boursière Norman Robertson, 1997-1998

Direction de l'analyse commerciale et économique (EET)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

(Septembre 1998)

Deux réalités, deux façons de voir : analyse comparative de l'industrie cinématographique au Canada et aux États-Unis, par Rebecca Goldfarb, gouvernement du Canada© (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), 1998. Les opinions exprimées ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada. Prière d'adresser à l'auteur vos observations ou demandes d'informations.)

ISBN: 0-662-27087-8

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. LE DÉBAT SUR LE COMMERCE ET LA CULTURE : LES VUES DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS	7
II. LE MILIEU INTERNATIONAL	10
A. <u>L'industrie cinématographique mondiale et la domination d'Hollywood</u> ..	10
B. <u>Un aperçu des répercussions possibles des accords touchant le commerce et l'investissement sur l'industrie cinématographique</u>	13
i) L'Organisation mondiale du commerce	13
ii) L'ALE, l'ALENA et l'exception	15
iii) L'AMI	16
iv) Les difficultés que présentent les accords mondiaux sur le commerce et l'investissement	18
C. <u>Les autres difficultés que présente la mondialisation</u>	21
i) La technologie	21
ii) Le commerce	21
iii) Surmonter les difficultés à l'échelle mondiale	23
III. DEUX INDUSTRIES DISTINCTES, DES RÉALITÉS MONDIALES DIFFÉRENTES	24
A. <u>L'industrie canadienne</u>	24
i) Les mesures de soutien au Canada	24
ii) La production	27
iii) La distribution	29
iv) La diffusion	32
v) L'orientation de la politique canadienne compte tenu des obligations internationales	34
B. <u>L'industrie américaine</u>	36
i) Des mesures de soutien aux États-Unis?	36
ii) La production	41
iii) La distribution et la diffusion	42
iv) L'intégration verticale et les mesures antitrust	44
v) L'incidence de l'industrie américaine sur la politique canadienne ..	47
BIBLIOGRAPHIE	48

RÉSUMÉ

Cette étude présente un bref examen du débat sur le commerce et la culture dans le domaine cinématographique. Le terme « culture » est la source de tensions dans les relations entre le Canada et les États-Unis, en raison de la différence entre ce que le Canada qualifie d'industries culturelles et ce que les États-Unis appellent des « industries du divertissement ». Le Canada et les États-Unis n'offrent pas les mêmes justifications pour l'aide aux « industries culturelles » en général, et pour la politique cinématographique en particulier, en raison du caractère unique de cette industrie. Ces divergences dans la façon de voir s'étendent non seulement au rôle que doivent avoir les accords sur le commerce et l'investissement dans ce secteur, qui est l'objet de cette étude, mais aussi à la structure de cette industrie dans chacun des deux pays.

L'industrie cinématographique est, et a toujours été, une activité internationale sur les deux plans de la production et de la distribution. Autrement dit, les grands succès se réalisent non seulement sur le marché national, mais aussi sur le marché mondial. Depuis les débuts de cette industrie, les États-Unis y occupent une place dominante. Il est soutenu que la réussite d'Hollywood tient au fait que les producteurs font rarement des films réservés au marché national, mais visent plutôt le marché mondial. Il s'ensuit de ce raisonnement que d'autres pourraient réussir également s'ils envisageaient le marché dans une perspective mondiale. Si cette façon de voir a une certaine valeur, elle n'explique pas pourquoi les industries cinématographiques d'autres pays n'ont pas connu le même succès qu'Hollywood. Le caractère mondial de l'économie constitue une réalité différente pour la plupart des pays. Les petits pays soutiennent que leurs producteurs n'ont pas les moyens de dépenser autant que ceux des États-Unis parce que les marchés nationaux sur lesquels leurs productions sont vendues sont plus limités. Cependant, cette explication semble incomplète. La langue est un autre argument, semblable à celui des moyens financiers limités que soutiennent les petits pays, qui est souvent invoqué pour expliquer le phénomène.

Les raisons du succès des États-Unis dans ce secteur ne sont pas toujours évidentes, mais il est clair que leur présence dans les industries culturelles ou du divertissement incite d'autres pays à recourir à la réglementation, aux stimulants fiscaux et aux subventions pour favoriser l'expansion de leurs industries cinématographiques nationales. Ces mesures sont justifiées sur le plan politique et culturel, mais elles ont des retentissements internationaux, notamment sur le commerce international.

L'expression canadienne « industries culturelles » et l'expression américaine « industries du divertissement » correspondent à des choix différents dans la façon de voir la question et/ou dans la manière pour chaque pays de définir sa position. Cette différence a été une source de conflit entre le Canada et les États-Unis au cours des dernières années. Le Canada est d'avis qu'il doit conserver la plus grande latitude possible pour continuer d'adopter des mesures lui permettant de garantir une place au Canada pour les productions canadiennes. Pour les États-Unis, le Canada, par son insistance sur cette latitude ou sur la capacité de se soustraire à

certaines obligations internationales, fait preuve de discrimination envers les produits du divertissement américains. Ces deux façons de voir se traduisent par des opinions divergentes sur le traitement à réserver à la culture dans l'Organisation mondiale du commerce et dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Ces négociations internationales et certaines des obligations résultant des accords négociés ont remis en question les mesures de soutien canadiennes autres que les exceptions prévues dans des dispositions spéciales. Le Canada doit trouver les meilleures réponses à ces contestations internationales. À cette fin, le Canada devra commencer à définir des objectifs réalistes pour le marché intérieur. Les mesures résultantes devront être différentes selon qu'elles visent un objectif culturel ou un objectif industriel.

Les difficultés que doivent surmonter les industries culturelles à l'échelle mondiale ne découlent pas uniquement des obligations associées au commerce et à l'investissement internationaux. Les percées technologiques continueront de réinventer l'industrie du divertissement, et le Canada doit aussi suivre ces changements. La prédominance mondiale d'Hollywood présente des difficultés commerciales de taille pour le Canada et pour la plupart des autres pays; toutefois, la réalité économique du marché mondial du divertissement peut difficilement être modifiée. Les décideurs canadiens doivent reconnaître ces contraintes et ils doivent définir des objectifs réalistes ainsi que des moyens réalistes de les atteindre. Le Canada doit adopter une politique adaptée aux conditions nouvelles du marché mondial du divertissement qui continue d'évoluer.

L'industrie canadienne est caractérisée par l'intervention considérable du gouvernement. Il faut revoir le rôle de l'État dans l'optique des conditions juridiques, technologiques et économiques qui évoluent sans cesse tant au pays qu'à l'étranger et qui définissent le milieu dans lequel le Canada se trouve. Les mesures canadiennes de soutien comprennent les stimulants fiscaux, l'investissement direct et l'appui des coproductions internationales. Dans le domaine de la production, la difficulté pour le Canada tient au fait qu'en dépit de l'importance grandissante de cette activité, rares sont les longs métrages réalisés qui connaissent du succès sur la marché intérieur. De façon générale, il est supposé que ces problèmes sont attribuables à la distribution. Il est soutenu que la distribution des films est d'une importance fondamentale pour l'industrie parce que les recettes tirées de la distribution procurent plus de fonds pour la production au Canada. Il faut réexaminer cette thèse parce que peu de productions canadiennes sont diffusées dans les salles de cinéma et parce que cette politique semble avoir des objectifs à la fois industriels et culturels. Le Canada doit parvenir à élaborer une politique culturelle qui favorise une plus grande participation canadienne à la production, mais qui n'a pas une dimension industrielle ou des répercussions sur le commerce international que peuvent contester nos partenaires commerciaux.

L'industrie cinématographique américaine présente de nombreuses difficultés pour le Canada. L'industrie américaine des médias visuels (films, vidéo et télévision) génère chaque année environ 18 milliards de dollars de recettes à l'étranger. Les États-Unis ont aussi reconnu les avantages de nature économique et autre qu'entraîne l'industrie cinématographique. Il est

devenu plus difficile de distribuer et de diffuser des productions aux États-Unis en raison des pratiques non concurrentielles adoptées par les grands studios. La tendance actuelle, à l'intégration verticale, traduit l'évolution de l'industrie mondiale. La structure de l'industrie américaine lui a permis de connaître le succès à l'échelle mondiale, mais elle a peut-être aussi rendu plus difficile l'entrée de nouveaux arrivants, tant américains qu'étrangers, sur le marché des États-Unis.

Sur le plan international, le Canada doit déterminer le degré de latitude approprié. Étant donné que les États-Unis continueront de s'opposer à la protection culturelle, que de plus en plus de Canadiens cherchent à exporter des films, que les règles créent un cadre pour les opérations commerciales et que le Canada a appuyé l'établissement de règles dans la plupart des autres secteurs, le Canada devra négocier des normes et des règles mutuellement acceptables dans le domaine de la culture. Pour ce faire, il faudra définir précisément, à l'échelle internationale, ce que sont les industries culturelles. Ce processus se déroulera probablement dans le cadre des instances internationales existantes et le Canada devra être prêt à y participer. Cela n'élimine pas la possibilité pour le Canada de négocier un accord distinct sur la culture, mais un tel accord ne doit pas être incompatible avec les règles qui seront vraisemblablement adoptées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

I. LE DÉBAT SUR LE COMMERCE ET LA CULTURE : LES VUES DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS

Depuis nombre d'années, le terme « culture » est la source de tensions dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Ce que le Canada qualifie d'industries culturelles, les États-Unis appellent les industries du divertissement. La complexité du terme est illustrée par Pierre Berton, dans *Why We Act Like Canadians*. Dans cet ouvrage, l'auteur renseigne l'Oncle Sam sur la culture canadienne dans une série de lettres. Dans une de celles-ci, Berton lui dit, en substance :

Quant à la culture, nous [les Canadiens et les Américains] ne parlons pas la même langue. Pour vous, la culture est synonyme d'opéra, de ballet et de musique classique. Pour nous, elle englobe tout depuis Stompin' Tom Connors jusqu'à la Soirée du Hockey. Ce qui pour vous est une simple « industrie » est pour nous culture. Les livres, les revues, les films, la radio, la télévision, tout est culture. Anne Murray fait partie de la culture... La revue *Maclean's* fait partie de la culture. Le gouvernement les subventionne tous, d'une manière ou d'une autre, parce tous sont canadiens, distincts et uniques, n'existant nulle part ailleurs; ce sont les éléments de la cohésion canadienne¹.

Cette étude est axée sur le Canada et les États-Unis, ce qui ne signifie pas que le sujet soit propre à ces deux seuls pays. La culture est un concept difficile à préciser, ce qui explique le large éventail des définitions qui en sont données. L'absence d'accord sur une définition est à l'origine du débat sur la limite où se termine la culture et où commence l'industrie ou le divertissement. Ce sujet suscite un intérêt nouveau dans le monde. Le commerce dans le domaine de l'audiovisuel a été une importante pierre d'achoppement à la fin des négociations du Cycle d'Uruguay. En conséquence du désaccord entre les Européens et les Américains, le secteur de l'audiovisuel est resté à l'écart de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce, tout premier accord de ce genre. Comme les Canadiens, les Européens estiment que s'impose l'adoption de certaines mesures, nationales et internationales, pour soutenir l'industrie nationale dans le domaine².

Le gouvernement du Canada a affirmé que la culture est une industrie unique. Le gouvernement libéral a affirmé que la culture canadienne est la synthèse de nos perceptions et croyances communes, des expériences et des valeurs partagées et de la diversité linguistique et culturelle; elle est l'essence même de l'identité nationale, le fondement de la souveraineté et de la

¹Berton, Pierre. « The Puzzle of Free Trade », dans *Why We Act Like Canadians: A Personal Exploration of Our National Character*, Markham (Ontario), McClelland and Stewart, 1987, p. 9.

²Goldfarb, Rebecca. *Canadian Protection and Promotion of Broadcasting. A Public Policy Constrained by Global Realities*, thèse de doctorat, novembre 1997.

fierté nationales³. Le ministère du Patrimoine canadien a déclaré que la culture n'est pas qu'un produit, un bien ou un service pouvant être acheté et vendu sur le marché⁴. En raison de la nature particulière de la culture, le Canada a beaucoup lutté pour que la culture soit soustraite à l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ainsi que de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC.

Si le Canada considère la culture comme distincte des autres produits, biens ou services, il reconnaît bien cependant que les produits culturels engendrent des avantages industriels. Le ministère du Patrimoine canadien a affirmé que le secteur de la culture est unique parce qu'il est une source à la fois d'unité et d'emplois⁵. Toutefois, la création d'emplois semble dépasser le champ d'application d'une politique ayant simplement pour objet les bienfaits de la « culture ». Les mesures conçues pour accroître l'emploi sont habituellement associées à la politique industrielle qui représente les moyens délibérés pris par un gouvernement pour coordonner ses activités et ses dépenses très variées et pour les améliorer en fonction du critère fondamental qu'est la réalisation d'un avantage comparatif dynamique⁶. Pour Chalmers Johnson, l'expression « politique industrielle » sert à désigner les mesures prises par un gouvernement pour favoriser l'essor ou le recul de différentes industries dans l'économie nationale, en vue de maintenir la compétitivité à l'échelle mondiale⁷. Ainsi, selon les objectifs étendus que s'est fixés le ministère du Patrimoine canadien, les mécanismes canadiens de soutien des industries culturelles ont une dimension industrielle aussi bien que culturelle.

Le problème qui se pose de plus en plus pour le Canada et pour d'autres pays préoccupés par cette question est le fait que les États-Unis n'admettent pas que la culture soit une industrie unique; pour eux, elle est plutôt un bien ou un service comme tout autre qui peut faire l'objet d'un commerce sur le marché intérieur ou sur le marché mondial. Ils considèrent donc que la politique d'intérêt public du Canada a un caractère plutôt industriel que culturel. Ce qui pose un problème pour les États-Unis, c'est l'incidence de la politique canadienne, soit-elle industrielle, culturelle ou les deux, sur les échanges et les investissements américains, tant par rapport au Canada que du point de vue de l'« effet d'exemple » pour les autres pays.

Cette divergence de vues sur le bien-fondé du soutien des industries culturelles en raison de leur caractère unique a entraîné des différences dans la conception du traitement à réserver à

3 Ministère du Patrimoine canadien. *Contribution of the Cultural Sector to Employment and Economic Growth*, le 31 octobre 1996, p. 2.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 Johnson, Chalmers. « Introduction: The Idea of Industrial Policy », dans *The Industrial Policy Debate*, sous la direction de Chalmers Johnson, San Francisco, ICS Press, 1984, p. 7.

7 *Ibid.*

ces industries dans les accords sur le commerce et l'investissement, ainsi que dans la structure de ces industries au Canada et aux États-Unis. Au Canada, le rôle du gouvernement dans ces industries est beaucoup plus grand qu'il ne l'est aux États-Unis. Les différences dans la façon de voir les industries culturelles et dans le rôle des gouvernements proviennent clairement de différences culturelles plus générales, dont les divergences dans la conception de ce qu'est le rôle approprié de l'État dans la société.

Certes, bien que des politiques industrielles et commerciales existent tant au Canada qu'aux États-Unis, les deux pays n'ont pas la même approche. En règle générale, les Canadiens sont partisans d'une plus grande intervention de l'État que ne le sont les Américains. Les Canadiens, ou l'élite culturelle du moins, croient que l'intervention du gouvernement dans le secteur culturel peut procurer des avantages culturels et industriels. Pour les Américains, le rôle que doit jouer le gouvernement est beaucoup plus limité. Ces différences philosophiques tiennent vraisemblablement au fait que la conception américaine convient à une puissance économique et politique dominante ainsi qu'à une nation fondée sur une méfiance fondamentale des pouvoirs publics. La philosophie canadienne convient mieux à une petite nation qui a été fondée et continue d'évoluer à l'ombre d'une puissance bien plus grande.

Les industries culturelles comprennent la radiodiffusion, les films, l'enregistrement sonore et l'édition, mais la présente étude sera axée sur l'industrie cinématographique. Dans la deuxième section, il sera question des accords internationaux qui définissent les droits et les obligations des deux pays à l'égard de l'industrie cinématographique. La troisième section a pour objet de montrer que les différences entre les industries nationales créent, à l'échelle internationale, des conditions incitant davantage le Canada à repenser sa politique nationale. Quoiqu'il en soit, toute nouvelle politique doit tenir compte des obligations internationales actuelles et futures du Canada ainsi que de ses objectifs nationaux.

II. LE MILIEU INTERNATIONAL

A. L'industrie cinématographique mondiale et la domination d'Hollywood

L'industrie cinématographique est composée de trois segments : les films, la vidéo et la télévision. Dans cette étude, il est question de cinéma, c'est-à-dire de films en primeur. Keith Acheson et Christopher Maule soutiennent que l'industrie cinématographique est, depuis toujours, une activité internationale du point de vue de la production aussi bien que de la distribution⁸. Les États-Unis occupent une place prédominante dans le cinéma mondial depuis les débuts de cette industrie. Ils soutiennent que les films et les émissions de télévision ont été produits non pas seulement pour le marché américain, mais pour le monde. Des 23 milliards de dollars qu'ont procurés les ventes de produits cinématographiques réalisées à l'échelle mondiale en 1994, 60 % provenaient du marché intérieur des États-Unis et 40 %, des marchés étrangers dont un peu plus de la moitié environ des marchés de l'Union européenne. Les films américains sont à l'origine d'environ 80 % des recettes-guichet brutes à l'extérieur des États-Unis et de 95 % aux États-Unis mêmes⁹. La domination du marché mondial par les États-Unis leur est profitable parce que les recettes provenant de tout pays dans lequel est vendu un film ou une émission constituent un montant net venant s'ajouter aux bénéfices totaux, si les frais de distribution sont payés, et elles contribuent donc à une amélioration de la balance des paiements en faveur des États-Unis. Il faut toutefois souligner que, si les États-Unis prédominent dans l'industrie cinématographique mondiale, les maisons de production américaines n'appartiennent pas toutes à des Américains. En effet, Sony appartient à des intérêts japonais et Universal Pictures à des intérêts canadiens.

Acheson, Maule et Elizabeth Filleul décrivent bien les principes économiques de l'industrie du film et de la télévision. Cette description, en substance, est la suivante :

Dans l'industrie du film et de la télévision, la combinaison des facteurs économiques est unique. Comme les livres, les films et les émissions de télévision sont des biens collectifs. Comme la recherche et le développement, ils présentent un degré de risque dans la mesure où, avant leur production et leur mise en marché, il est impossible de prévoir s'ils seront rentables. Comme pour la construction d'un barrage ou d'une usine, leur production suppose la combinaison et l'organisation de divers métiers dans le cadre d'un projet donné, à la fin duquel les participants peuvent se séparer pour constituer une nouvelle équipe, composée des mêmes membres ou de membres différents, dans le cadre d'autres projets. Enfin, comme c'est le cas pour de nombreux autres services, il existe peu de

⁸ Acheson, Keith et Maule, Christopher. « Shadows Behind the Scenes: Political Exchange and the Film Industry », *Millennium Journal of International Studies*, 1991, vol. 20, n° 2, p. 287.

⁹ Bedore, James M. « U.S. Film Industry: How Mergers and Acquisitions are Reshaping Distribution Patterns Worldwide », *Industry, Trade and Technology Review*, p. 17.

données sur le commerce international et cette insuffisance découle en partie de la nature incorporelle de l'objet du commerce et en partie de la volonté de maintenir la confidentialité¹⁰.

De plus, selon Acheson, Maule et Filleul :

Les producteurs de petits pays soutiennent qu'ils ne peuvent se permettre des productions aussi coûteuses que celles des États-Unis parce qu'ils vendront leurs émissions sur des marchés plus petits que le très grand marché américain. En fait, les producteurs américains n'ont jamais fait de films ou d'émissions de télévision uniquement pour le marché américain, ils s'adressent plutôt à un marché international plus vaste. Hollywood a toujours pensé en fonction des recettes internationales, tandis que les producteurs d'autres pays, comme ceux du Canada, élaboraient leurs projets en fonction du marché intérieur. Une question intéressante se pose alors : pourquoi les producteurs de petits pays n'ont-ils pas adopté une vision mondiale suivant l'exemple d'Hollywood¹¹?

La réponse à cette question est compliquée. Acheson, Maule et Filleul rejettent la thèse de la petite taille des pays, mais ils n'expliquent pas comment les petits pays auraient pu compenser l'avantage que procure aux Américains le fait d'être parmi les pionniers de l'industrie, d'être d'importants producteurs de films et d'émissions de télévision et, enfin, d'être de gros consommateurs de ces émissions. Il paraît raisonnable d'affirmer que les conditions économiques à l'échelle mondiale créent une réalité bien différente pour la plupart des autres pays. Suivant la thèse de la petite taille des pays, les producteurs n'ont pas les moyens de dépenser autant que ceux des États-Unis parce que les marchés nationaux sur lesquels leurs productions sont vendues sont plus limités. Cette thèse suppose l'existence d'une relation entre les dépenses associées à la production et la taille du marché intérieur. Il est aussi supposé dans cette thèse que les productions doivent être coûteuses pour connaître du succès sur le marché intérieur et peut-être à l'étranger. Cette thèse de l'effet déterminant de la taille du marché sur le succès des producteurs de petits pays est difficile à prouver ou à réfuter. Ce qui est clair, toutefois, c'est qu'aucun petit pays, ou plus précisément aucun pays autre que les États-Unis, n'est parvenu à se tailler une part importante du marché mondial des films. Acheson, Maule et Filleul soutiennent clairement la thèse du chef de file, mais il paraît évident que la taille du marché américain est un important facteur de la réussite que connaissent les Américains.

La langue est un facteur qui concourt à déterminer la taille du marché mondial. Par exemple, l'Inde est un grand pays doté d'une importante industrie cinématographique, mais les budgets de production des films en hindi sont petits par rapport à ceux des productions

10 Acheson, Keith, Maule, Christopher et Filleul, Elizabeth. « Folly of Quotas on Films and Television Programmes ». *The World Economy*, décembre 1989, vol. 12, n° 4, p. 516.

11 *Ibid.*

américaines. Ces budgets sont limités en raison des faibles possibilités d'exportation d'un film en hindi. Ce problème n'est pas propre aux films en langue hindi; il touche tous les films produits dans une langue autre que l'anglais. Il est extrêmement difficile de vendre des films aux États-Unis parce que les films doublés ou sous-titrés ne sont pas acceptés par les Américains ou parce que les intervenants de l'industrie ayant le contrôle des circuits de distribution croient que ces films ne sont pas acceptés. Cela pose un problème parce que la réussite sur le marché américain est importante non seulement en raison de la taille de ce marché, mais aussi du fait que la réussite sur ce marché est presque une garantie de succès sur d'autres marchés¹².

Même si la taille des pays et/ou la langue sont pris en considération, les raisons de la réussite des Américains ne sont pas évidentes. Il est clair que la très forte prédominance des États-Unis a incité d'autres pays à recourir à la réglementation, aux stimulants fiscaux et aux subventions pour favoriser l'expansion de l'industrie cinématographique nationale. Cette réglementation vise à aider l'industrie nationale à remédier au problème de l'insuffisance des recettes nécessaires à la production. Cette réglementation existe parce que la thèse de la petite taille des pays trouve une résonance dans le monde. De nombreux pays croient que le soutien économique qu'ils offrent à leurs industries cinématographiques les aideront à coexister avec Hollywood. Par leur intervention dans l'organisation de l'industrie cinématographique, sous forme d'apport financier, les pouvoirs publics visent à influencer sur le bien-être économique du pays¹³.

Aux incitations économiques visant à favoriser l'essor de l'industrie cinématographique et la distribution mondiale des films s'ajoute une dimension politique ou culturelle. La plupart des pays sont préoccupés par l'uniformisation culturelle et par la nécessité de préserver une place pour leur propre production sur leur propre marché. Ces préoccupations semblent suscitées par le fait que les films présentent des images d'un comportement et de valeurs communes souhaitables qui ont pour effet significatif de légitimer les relations et les institutions sociales¹⁴. Ainsi, les films deviennent pour l'élite politique un moyen de propagande utile. Cette dimension non économique a incité des pays à vouloir préserver une industrie de production ayant un « caractère national ». Les films pouvant être considérés comme moyens de cohésion sociale ou de sociologie appliquée, le soutien de l'industrie nationale peut alors être justifié. Cette dimension non économique de l'industrie cinématographique n'est généralement pas associée à l'industrie américaine, mais elle n'en est pas absente. Le pouvoir qu'a un film de communiquer des valeurs est reconnu non seulement par Hollywood, mais aussi par le gouvernement américain. L'utilisation des films américains à cette fin a été particulièrement évidente durant la Seconde Guerre mondiale.

12 Le succès est presque garanti en raison de la perception mondiale suivant laquelle un film est bon et vendable s'il connaît du succès sur le marché fortement concurrentiel des États-Unis. De plus, dans de nombreux pays du monde persiste une certaine admiration pour les produits et le mode de vie américains.

13 Johnson, p. 7.

14 Acheson, Maule et Filleul, p. 515.

B. Un aperçu des répercussions possibles des accords touchant le commerce et l'investissement sur l'industrie cinématographique

L'expression canadienne « industries culturelles » et l'expression américaine « industries du divertissement » correspondent à des choix différents dans la façon de voir la question et/ou dans la manière pour chaque pays de définir sa position. Cette différence a été une source de conflit entre le Canada et les États-Unis au cours des dernières années. Le Canada est d'avis qu'il doit conserver la plus grande latitude possible pour continuer d'adopter des mesures lui permettant de garantir une place au Canada pour les productions canadiennes. Pour les États-Unis, le Canada, par son insistance sur cette latitude dans la prise de décisions ou sur la capacité de se soustraire à certaines obligations des accords commerciaux internationaux, fait preuve de discrimination envers les produits du divertissement américains. Bref, le Canada souhaite obtenir un traitement spécial pour ses industries culturelles, tandis que les États-Unis souhaitent le respect des obligations habituelles prises dans les accords commerciaux¹⁵.

i) *L'Organisation mondiale du commerce*

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est le résultat des négociations du Cycle d'Uruguay du GATT en 1994. Les objectifs initiaux de libéralisation du commerce des marchandises et de réduction des obstacles à la frontière, que visait l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, ont beaucoup changé avec la création de l'OMC. Le nouvel accord commercial est le plus étendu qui ait jamais été négocié puisqu'il englobe non seulement les marchandises, mais aussi les services, la propriété intellectuelle et l'investissement.

L'Accord général initial ne prévoyait pas d'exemption pour les produits culturels, lesquels recevaient le même traitement que les produits industriels. Cependant, l'article IV de l'Accord général prévoyait des contingents à l'écran pour les films cinématographiques, ce qui représentait une dérogation aux obligations visant le traitement national. À l'époque, le Canada n'appliquait pas de contingents à l'écran et il ne peut en imposer maintenant parce que l'article IV visait uniquement les contingents en vigueur à l'époque. Selon Acheson et Maule :

Cette disposition a été incluse en raison de la nécessité, après la guerre, de relancer l'industrie cinématographique européenne et de rationner les rares devises pour l'achat des biens essentiels. Les films étaient considérés comme des articles particuliers, en partie parce qu'ils pouvaient stimuler la vente de biens et services produits au pays¹⁶.

Le nouvel Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC prévoit un certain nombre d'obligations concernant les services, mais il ne renferme pas de dispositions visant l'exemption des produits culturels. Le Canada, en qualité de signataire de l'AGCS, est

¹⁵ Centre for Trade Policy and Law/Centre de droit et de politique commerciale. Trade Policy Sessions Binder, 1997.

¹⁶ Acheson et Maule. International Agreements, p. 3.

tenu de respecter les obligations qu'il a contractées, à moins d'invoquer une exemption dans le domaine culturel ou dans d'autres domaines. En vertu de l'AGCS, les pays peuvent énumérer les exemptions de ses obligations à l'égard du traitement de la nation la plus favorisée (NPF). Les obligations en matière d'accès au marché et de traitement national s'appliquent uniquement aux services énumérés dans la liste des engagements de chaque pays en vertu de l'AGCS¹⁷. Dans la liste de ses engagements, le Canada a indiqué une exemption générale au traitement de la nation la plus favorisée (NPF), qui sera en vigueur durant une période indéterminée, pour les ententes de coproduction de films et d'émissions de télévision. Cette exemption s'étend à la production et à la distribution. Le Canada n'a pris aucun engagement concernant l'accès au marché ou le traitement national pour aucune industrie culturelle. Dans sa liste, le Canada a indiqué une exemption au traitement NPF pour les coproductions cinématographiques. Il n'a pas non plus pris d'engagement concernant l'accès au marché et le traitement national dans le secteur audiovisuel.

Les négociations portant sur le secteur audiovisuel ont été houleuses durant le Cycle d'Uruguay. L'expression « services audiovisuels » est l'appellation technique utilisée dans les négociations commerciales internationales pour désigner les films, la musique, les droits de radiodiffusion, les services liés à des projets et les autres services de production et de distribution à des fins de divertissement ou d'information. Pour les États-Unis, les résultats des négociations à cet égard n'ont pas été satisfaisants. De son côté, le Canada a conservé le droit de recourir à la réglementation pour appliquer sa politique culturelle parce qu'il n'a pas contracté d'engagements en matière de traitement national et d'accès au marché. Il a également inscrit sur sa liste une exemption au traitement NPF pour les coproductions. En fait, le secteur de l'audiovisuel a été exclu de l'Accord. Il n'existe pas d'obligations à cet égard. L'audiovisuel fera probablement l'objet de négociations dans le cadre de la prochaine série de négociations sur les services.

Les préoccupations des États-Unis sur la question culturelle s'étendent à tous les pays et non pas seulement au Canada. Au cours du Cycle d'Uruguay, ce n'est pas le Canada, mais l'Union européenne (UE) qui a exigé un contenu européen de 50 % dans les émissions télévisées sur le marché intérieur. La France, en particulier, a fermement refusé l'élimination des obstacles perçus au commerce. Hollywood a soutenu que la politique de l'Europe sans frontière était contraire à l'esprit de la libéralisation du commerce des services et qu'elle devait être éliminée ou progressivement abandonnée. Les négociations ont échoué lorsque l'UE a décidé de ne prendre aucun engagement en matière de traitement national ou d'accès au marché dans le secteur de l'audiovisuel. L'UE a aussi inscrit sur sa liste d'engagements huit exemptions au traitement NPF visant le secteur de l'audiovisuel et ce, pour une période indéterminée¹⁸.

L'AGCS incorpore l'engagement de poursuivre les négociations en vue de libéraliser davantage le commerce des services. Il renferme aussi un engagement visant l'ouverture de nouvelles négociations avant le 1^{er} janvier 2000. Il n'est pas certain que l'audiovisuel soit inclus

¹⁷ Bernier, p. 13.

¹⁸ Bedora, p. 25.

dans ces négociations sur le commerce des services, mais, vu l'importance qu'accordent les États-Unis à la libéralisation du commerce dans ce grand secteur d'exportation américain, il est peu probable que l'audiovisuel demeure exclu des négociations. L'*American Motion Picture Association* (MPA) veut que la question figure à l'ordre du jour et elle pressera le gouvernement américain d'insister pour elle sur une libéralisation accrue. Le Canada aura à définir ses intentions dans ces négociations, sur le plan économique aussi bien que culturel.

Au-delà de cette réalité politique et de ce cadre institutionnel, le marché mondial a été transformé par la technologie. Elle a donné naissance à de nouvelles possibilités industrielles qui ont soulevé à leur tour des questions touchant la réglementation. Par exemple, les satellites de radiodiffusion directe (SRD) et la radiodiffusion numérique ont accru la demande de produits et cet accroissement peut inspirer différentes visées nationales aux intervenants dans l'industrie qui insistent depuis longtemps sur la protection. La technologie a pour effet non seulement de changer les intérêts nationaux, mais aussi de rendre la réglementation plus difficile. L'annexe de l'AGCS sur les télécommunications de base vise les services téléphoniques nationaux et internationaux, la télécopie et la transmission de données, les circuits privés loués, les communications par satellite, la téléphonie cellulaire et la radio-messagerie. Les services de radiodiffusion ou de radiodiffusion directe du satellite au foyer (SRD) sont exclus de cette annexe, mais il est douteux que les pouvoirs publics puissent surveiller et/ou réglementer les services fournis à l'aide de ces réseaux. Les progrès technologiques créent le besoin de repenser les définitions de la radiodiffusion et des télécommunications¹⁹.

ii) L'ALE, l'ALENA et l'exception

L'ALENA prévoit une exception pour les industries culturelles qui sont définies dans cet accord. Cette exception a été établie dans l'ALE, accord dans lequel les négociateurs canadiens sont parvenus à soustraire les industries culturelles de l'application de la plupart des disciplines de fond. Le paragraphe 1 de l'article 2005 de l'ALE prévoit que les industries culturelles sont exemptées des dispositions de l'accord. Les États-Unis peuvent prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec l'accord, si ce n'était de l'exception applicable aux industries culturelles. Suivant l'annexe 2106 de l'ALENA, toute mesure adoptée ou maintenue en ce qui a trait aux industries culturelles est régie exclusivement par les dispositions de l'ALE. Les dispositions de l'annexe s'appliquent au Canada et à tout autre pays. En ce qui concerne les films, le Canada et le Mexique ont conservé leurs accords de coproduction et leur capacité de ne pas étendre aux États-Unis les droits conférés par ces accords²⁰. Pour comprendre les obligations contractées dans l'ALENA en matière de culture, il faut se reporter à l'ALE pour examiner la valeur de l'exception touchant la culture et pour déterminer si les États-Unis ont la possibilité d'user de mesures de rétorsion.

¹⁹ Bedore, p. 28.

²⁰ Acheson, Keith et Maule, Christopher. « Copyright and Related Rights: The International Dimension », *Cultural Developments in an Open Economy, Canadian Journal of Communication*, n° 3/4 (numéro spécial), p. 19.

À ce jour, ni le Canada ni les États-Unis ne se sont prévalus de cette exemption. Ce fait est invoqué par certains pour montrer combien l'exemption a protégé la politique canadienne et par d'autres pour révéler combien peu l'exemption protège les mesures choisies par le Canada pour le marché intérieur. Le problème tient au fait de ne pas savoir ce que serait la nature exacte de l'« effet commercial équivalent » si l'exemption était invoquée. Le Canada a aussi une autre source d'inquiétude, à savoir que, même s'il a obtenu une certaine protection dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis ont la possibilité, qu'ils ont déjà exploitée, de recourir à l'OMC ou à la loi américaine sur les recours commerciaux pour atteindre leurs objectifs. Il y a un doute sur l'utilité que continuera d'être pour le Canada un accord « sans règles ». Le problème pour le Canada est que la solution de rechange à l'exemption, à savoir l'adoption de nouvelles règles, pourrait réduire la latitude dont il bénéficie. La question de savoir s'il faut chercher à établir de nouvelles règles ou à obtenir de nouvelles exemptions est au coeur du débat sur le commerce et la culture au Canada.

Les règles et les exemptions présentent toutes les deux des avantages et des inconvénients. Si l'exemption prévue dans l'ALENA est efficace dans la mesure où elle n'a pas encore été invoquée, les solutions de rechange possibles, elles, n'offrent pas plus de latitude au Canada. Il semble que les règles aient pour effet de réduire la latitude, mais cela reste à prouver. Les règles ont cependant un avantage net, celui d'offrir une plus grande certitude. En revanche, les exemptions offrent une plus grande latitude en matière d'élaboration d'une politique, mais elles revêtent une plus grande incertitude. Acheson et Maule ont raison d'affirmer que les tentatives de soustraire les industries culturelles aux règles du commerce et de l'investissement à l'échelle internationale n'ont pas été un succès complet²¹. Il est donc possible que le Canada se tourne vers l'établissement de règles. Ces règles pourraient être négociées dans le cadre des mécanismes existants comme celui de l'AGCS ou dans le cadre d'un accord distinct sur la culture. Comme des négociations multilatérales sur les services doivent se dérouler en l'an 2000 dans le cadre de l'OMC, le Canada pourrait choisir de concentrer ses efforts sur ces négociations.

iii) *L'AMI*

En 1995, les pays Membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont convenu d'entreprendre la négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), lequel vise à mettre en place un cadre multilatéral étendu établissant les principes qui doivent régir le traitement de l'investissement étranger. Cet accord a pour objet de fournir un traitement national destiné à protéger les investissements et les investisseurs. Le projet d'accord, dont la version définitive n'a pas encore été arrêtée, tient compte du fait que les priorités et les intérêts diffèrent selon les pays et, partant, il permet à chaque pays d'établir des exceptions aux règles de base prévues dans l'AMI.

La culture et/ou les industries culturelles sont une source d'inquiétude, et certains pays,

21 Acheson et Maule. « The Culture of Protection and the Protection of a Culture - A Canadian Perspective in 1988 », p. 21.

dont le Canada, ont demandé une exception pour leurs industries culturelles dans le cadre des négociations qui ne sont toujours pas terminées. Le Canada et d'autres pays ont des inquiétudes sur le plan de la culture et croient qu'il est possible d'obtenir une exception dans le domaine culturel pour préserver leur propre identité culturelle et linguistique. Le Canada a appuyé une proposition de la France visant l'exemption de la culture. L'argument de base est le suivant : les pays ont le droit légitime d'adopter une politique visant à promouvoir ou à protéger l'identité culturelle et la diversité linguistique. Ces droits doivent s'étendre aux mesures touchant l'investissement parce que de telles mesures sont efficaces.

Or, le Canada soutient que l'adoption de telles mesures dans le domaine culturel pose un problème sous le rapport du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), et c'est pour cette raison qu'une exception dans le domaine culturel doit être prévue dans l'AMI. Vu l'opposition des États-Unis et d'autres pays à l'inclusion dans l'AMI d'exceptions générales pour la culture, il y a lieu de se demander ce que peuvent être les résultats exacts de cette mesure. De l'avis de William Merkin, ancien négociateur commercial américain, les États-Unis ne sont pas en mesure, ni sur le plan politique ni du point de vue commercial, de laisser tout pays entièrement libre de restreindre l'accès des exportations américaines dans le domaine du divertissement qui est une importante source de recettes pour les États-Unis. Selon lui, les deux parties conviendront de dispositions comparables à celles que renferme l'ALENA, qui permettent aux pays signataires de maintenir les mesures en vigueur²².

Dans le contexte canadien, une telle exemption serait une solution appropriée pour l'industrie cinématographique. Au Canada, les films étrangers représentent 90 % des recettes tirées de la distribution. Il a été soutenu qu'en l'absence de mesures touchant l'investissement, le Canada aurait de la difficulté à garantir une place à la production canadienne. Ceux qui sont de cet avis supposent qu'en l'absence de la politique en matière d'investissement étranger dans le domaine de la distribution de films, le Canada exercerait encore moins d'influence sur la distribution des films. Même si le Canada parvenait à négocier une exemption, il reste à savoir quelle serait l'efficacité des mesures touchant l'investissement compte tenu des changements qui s'opèrent dans l'industrie américaine, dans la distribution sous l'effet des progrès technologiques et dans le commerce international.

Les négociations portant sur l'AMI ont été suspendues au moins jusqu'à l'automne de 1998, en raison du non-respect de l'échéance d'avril 1998. Cette échéance n'a pu être respectée parce que les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur diverses questions, dont celle de la culture. Les négociations pourraient reprendre à l'OCDE, comme l'ont proposé les ministres, ou encore à l'OMC, dans le cadre d'une future série de négociations étendues.

22 Tamburri, Rosanna. « Canada Considers New Stand Against American Culture », *The Wall Street Journal*, le 4 février 1998.

iv) ***Les difficultés que présentent les accords mondiaux sur le commerce et l'investissement***

Récemment, la question du commerce et de la culture a présenté des difficultés pour les décideurs canadiens. Cette question est devenue particulièrement difficile lorsque les États-Unis ont décidé de s'opposer à la taxe d'accise de 80 % imposée par le Canada (projet de loi C-103) sur les recettes que les éditeurs étrangers de périodiques distribués au Canada tiraient de la publicité canadienne. Le 11 mars 1996, le gouvernement Clinton a annoncé que les États-Unis auraient recours à la procédure de règlement de différends de l'OMC pour contester les mesures – qualifiées de pratiques discriminatoires par le gouvernement américain – que le gouvernement canadien utilisait pour protéger le marché canadien des périodiques. Le gouvernement américain a soutenu que le Canada excluait injustement de son marché les périodiques américains, en particulier *Sports Illustrated*, de la société Time Warner Inc.

Dans sa décision initiale, l'OMC a rejeté trois des quatre mesures utilisées par le Canada pour protéger l'industrie des périodiques. En appel, les quatre mesures du Canada ont été rejetées. Ces mesures étaient les suivantes : la taxe d'accise de 80 %; la règle interdisant l'importation de périodiques à tirage dédoublé dont plus de 5 % de la publicité est adressée au public canadien; les tarifs postaux distincts; la subvention postale. L'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui rend inadmissible la déduction des frais de publication d'annonces dans des périodiques étrangers destinés au marché canadien, n'a pas été contesté et la mesure reste donc en vigueur. Le Canada n'a pas obtenu gain de cause parce que l'OMC a jugé que les périodiques étaient une marchandise composée de deux éléments : le contenu rédactionnel et le contenu publicitaire. Parce que les périodiques ont été considérés comme une marchandise et non pas comme un service, le Canada devait réserver le même traitement à des produits similaires.

Le groupe spécial de l'OMC a pris soin de préciser que sa décision n'empêche pas les pays d'avoir une politique culturelle; toutefois, cette décision presse le Canada de trouver une nouvelle série de mesures de protection culturelle applicables aux revues. La décision touchant la revue *Sports Illustrated* est importante pour l'industrie cinématographique, non seulement parce que le Canada est amené à s'interroger sur la compatibilité de ses mesures culturelles et de ses obligations en matière de commerce et d'investissement internationaux, mais aussi parce qu'elle peut accroître la détermination des États-Unis à continuer d'insister sur les changements que demande depuis longtemps l'industrie américaine.

Les préoccupations générales que suscite la décision de l'OMC sont importantes dans l'optique de l'élaboration d'une politique cinématographique, mais cette décision a aussi un retentissement plus précis. Elle amène à s'interroger sur ce qu'est une marchandise et ce qu'est un service. Dans le cas des éditions à tirage dédoublé de périodiques, il a été décidé que les annonces étaient des marchandises, bien que le Canada ait soutenu qu'elles étaient des services. Cette question a aussi été soulevée lorsque les États-Unis ont contesté, auprès de l'OMC, le régime d'importation, de vente et de distribution des bananes. Bien que l'AGCS et le GATT de

1994 portent sur des sujets différents, les deux accords semblent s'appliquer à certaines mesures qui touchent un service associé à un produit ou un service fourni en rapport avec un produit particulier. De telles mesures sont examinées une à une²³.

La question de savoir si un film est une marchandise ou un service est d'une importance capitale pour le Canada et les États-Unis. Si les films sont considérés comme une marchandise, ils seront régis par le GATT de 1994²⁴, mais s'ils sont considérés comme un service, ils seront assujettis à l'AGCS. Selon Ivan Bernier :

Ainsi, bien que les «films cinématographiques» soient précisément mentionnés aux articles III et IV du GATT de 1994 et que des concessions tarifaires aient été accordées à leur égard, le fait est que les films ont été considérés comme un service dans l'AGCS, dans le Code de libéralisation des opérations invisibles courantes de l'OCDE et dans la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique des Nations Unies. La possibilité de l'application incompatible du GATT et de l'AGCS soulève un problème fondamental²⁵.

S'il y avait incompatibilité, il se pourrait que l'exercice d'un droit soit prévu dans l'AGCS, mais interdit en vertu du GATT de 1994. Par exemple, Bernier pose la question suivante : les limites à la distribution de films fixées par l'Inde dans les engagements spécifiques qu'elle a pris dans l'AGCS, bien qu'elles soient conformes à l'accord et acceptées par toutes les parties, pourraient-elles être contestées avec succès en vertu du GATT²⁶?

Un autre différend soumis à l'OMC, concernant l'industrie cinématographique canadienne, a récemment pris fin, en conséquence non pas d'une décision rendue par l'OMC ou d'un règlement, mais d'un changement de propriétaire. Le Canada avait refusé de permettre à la société Polygram Filmed Entertainment Co. de distribuer des films non exclusifs (films dont elle n'était pas le propriétaire) au Canada. À l'époque, Polygram était une filiale du conglomerat hollandais Philips Electronics NV. En mai 1998, la société Polygram a été acquise par la société Seagram. L'acquisition de Polygram par une société canadienne a modifié la nature du différend au sujet des droits de distribution des films. Il est peu probable qu'un groupe spécial de l'OMC ne soit constitué dans cette affaire qui révèle néanmoins certains des problèmes pouvant surgir lorsqu'une politique nationale a des effets sur les intérêts commerciaux d'entreprises étrangères. L'Union européenne a contesté devant l'OMC les mesures canadiennes touchant la distribution, ce qui a mené à des consultations officielles qui sont la première étape du processus de règlement

23 Entrevue, novembre 1997.

La MPA suit de près l'évolution de cette question qui l'intéresse puisque cette association aimerait que la distribution des films soit examinée dans le cadre de l'instance qui prévoit le plus de règles visant la libéralisation.

24 Le GATT de 1994 relève de l'Organisation mondiale du commerce.

25 Bernier, Ivan. « Cultural Goods and Services in International Trade Law », dans *The Culture Trade Quandary: Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law/Centre de droit et de politique commerciale, à paraître, p. 3.

26 *Ibid.*, p. 4.

d'un différend de l'OMC. L'Union européenne contestait le fait que le Canada interdisait à l'industrie cinématographique européenne de distribuer des films non exclusifs sur le marché canadien alors que cet accès n'était pas interdit à l'industrie américaine.

Dans cette affaire, le Canada était d'avis qu'il avait respecté ses obligations en matière de transparence et de traitement NPF en vertu de l'AGCS. Sur le plan de la transparence, le Canada est tenu de publier sa politique et, en matière de traitement NPF, il doit appliquer sa politique suivant le principe NPF, c'est-à-dire sans égard pour le pays d'origine. Toute entreprise établie, ou ayant présenté une demande d'établissement avant le 13 février 1987, n'est pas assujettie à la politique, quel que soit le pays d'origine. Toute entreprise établie après cette date peut seulement distribuer des films dont elle est le propriétaire, sans égard non plus pour le pays d'origine. En outre, le Canada n'a pas pris d'engagement en matière d'accès au marché ou de traitement national en vertu de l'AGCS, comme nous l'avons signalé précédemment.

Même si l'acquisition de Polygram par une entreprise canadienne a vraisemblablement éliminé cette source de friction dans les échanges²⁷, il est inquiétant pour le Canada de voir que ses mesures culturelles continuent d'être contestées. Dans le différend en question, la contestation ne provenait pas des États-Unis, mais de l'UE qui était habituellement un allié en matière de politique culturelle. Le dossier Polygram montre combien il peut être difficile d'appliquer certaines mesures en matière culturelle sans déplaire à des partenaires commerciaux. Il révèle également que des alliés peuvent devenir des adversaires lorsque changent les intérêts nationaux. Dans le dossier Polygram, il était dans l'intérêt de l'UE d'avoir accès au marché canadien. Ces intérêts sectoriels n'étaient pas atténués par le fait que le Canada et l'UE envisagent souvent de la même manière les questions culturelles.

Ce dossier témoigne également de la rapidité des changements qui s'opèrent dans les industries mondiales de la culture et du divertissement. L'industrie canadienne joue un rôle grandissant sur la scène mondiale ou, du moins, certaines entreprises canadiennes y étendent de plus en plus leurs activités. En conséquence de ces changements qui se produisent à l'échelle mondiale, certaines des mesures adoptées par le Canada peuvent ne plus être appropriées. Dans le dossier Polygram, il reste à voir si le contenu du produit distribué changera du fait que le nouveau propriétaire est canadien. Il demeurera probablement aussi difficile, sinon plus, de garantir un contenu canadien élevé dans les longs métrages. La question est de savoir si les propriétaires canadiens d'entreprises partagent l'avis des autorités canadiennes sur le caractère unique des industries culturelles. Les producteurs canadiens d'émissions peuvent être de cet avis ou encore ils peuvent envisager les industries culturelles dans une perspective plutôt commerciale que sociale.

27 Il reste à obtenir l'approbation par l'UE de la vente de Polygram, en vertu des règles en vigueur. Il importe aussi de signaler qu'une tentative par Seagram de vendre Polygram pourrait soulever des questions sous le rapport du commerce. Cette vente pourrait être contraire à la *Loi sur l'investissement Canada* et, si elle était autorisée, elle pourrait faire naître de nouveaux conflits commerciaux. Une analyse plus détaillée de la *Loi sur l'investissement Canada* est présentée à la section III de la partie III.

C. Les autres difficultés que présente la mondialisation

i) La technologie

Au début de cette étude, il a été affirmé que les industries cinématographiques du Canada et des États-Unis subissent des changements sous l'effet des règles, des obligations et de l'incertitude à l'échelle internationale. L'industrie a avant tout été transformée par la technologie. La diffusion des films n'est plus la principale source de recettes de l'industrie. La tendance à se tourner vers d'autres formes de distribution pour réaliser des recettes semble se maintenir, notamment avec l'arrivée de la télévision numérique. Il existe maintenant une plus grande demande mondiale pour de bons produits. Cette demande crée des possibilités et des difficultés pour les deux pays. Les États-Unis sont avantagés par le fait que les studios d'Hollywood possèdent une grande quantité de produits existants prêts à distribuer. Le Canada a aussi des produits prêts à distribuer, mais en moins grande quantité. La plus importante difficulté que doit surmonter l'industrie canadienne est le fait que l'intérêt pour ses produits ne croît pas. Un investissement accru dans la commercialisation des produits canadiens pourrait peut-être concourir à stimuler cet intérêt. De plus, les entreprises américaines ont les budgets de production et les réseaux de distribution nécessaires pour tirer parti des changements dans l'industrie.

Il ne faut cependant pas conclure que la puissance d'Hollywood fera disparaître les possibilités pouvant exister pour le Canada et pour d'autres pays. La demande massive de produits pourrait être avantageuse pour l'industrie canadienne. Le besoin de garantir au Canada une place pour les produits canadiens pourrait devenir moins grand si l'accroissement des possibilités de distribution fait augmenter les possibilités de production. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas lieu pour le Canada de se préoccuper de la distribution sur son propre marché; cela signifie plutôt que le Canada doit chercher à déterminer si la technologie a modifié les conditions de telle sorte que le problème n'est plus celui de la distribution seulement, mais celui de la production et de la distribution. De toute évidence, les possibilités de vente sont plus grandes au Canada et à l'étranger. De plus, il se peut que les nouvelles technologies soient plus difficiles à réglementer. La politique canadienne pourrait devenir de moins en moins efficace si elle repose sur des mesures conçues pour réglementer le contenu dans un milieu de plus en plus difficile à réglementer.

ii) Le commerce

Il a également été avancé dans cette étude que les industries canadienne et américaine s'inscrivent dans des réalités économiques différentes. L'industrie américaine, caractérisée par une intégration verticale peu commune, présente aussi d'importantes difficultés pour les petites entreprises aussi bien américaines qu'étrangères qui cherchent à élaborer une stratégie de concurrence. En dépit des poursuites antitrust engagées contre des entreprises américaines de divertissement, dont il sera question dans la prochaine section, rares sont ceux, aux États Unis, qui semblent s'inquiéter suffisamment de l'état de la concurrence, dans cette industrie où

s'accroît de plus en plus l'intégration verticale, pour insister sur la tenue d'une enquête en vertu de la loi antitrust américaine. Ce phénomène d'intégration n'est pas propre à l'industrie du divertissement. Il semble donc que le Canada et d'autres pays auront à composer avec les réalités de cette nouvelle industrie mondiale du divertissement qui ne cesse d'évoluer.

Il est difficile de trouver une solution commerciale. L'industrie canadienne, de plus petite taille, continuera de produire des films moins nombreux avec des budgets beaucoup plus limités. La politique canadienne ne peut pas changer le jeu des forces sur le marché, mais elle peut aider à surmonter les difficultés créées par ce jeu. L'industrie canadienne fait l'objet d'un certain nombre de mesures prises par les pouvoirs publics afin de promouvoir l'industrie cinématographique au Canada. Dans le domaine cinématographique, ces mesures n'ont pas connu un très grand succès puisque peu de produits canadiens sont diffusés sur les écrans des principaux marchés au Canada. La politique cinématographique prévoit des stimulants fiscaux et des subventions à l'intention des producteurs ainsi qu'une protection de la distribution, mais les salles de cinéma canadiennes présentent encore peu de productions canadiennes. Le Canada ne peut espérer créer un Hollywood du Nord; aucune aide publique, quelle qu'en soit l'ampleur, ne permettra d'y parvenir. La politique canadienne a connu un meilleur succès dans les industries réglementées comme celles de la radiodiffusion et de la télévision; elle peut être, et a effectivement été, utile pour le segment canadien de la production qui a affiché une importante croissance ces dernières années.

La question est de savoir comment orienter la politique pour favoriser la réalisation des objectifs du Canada. Pour répondre à cette question, il faut préciser s'il s'agit d'objectifs culturels ou industriels, ou encore des deux. La politique devrait être adaptée plus soigneusement à l'interaction complexe entre la culture et la dimension industrielle. Il importe de comprendre cette interaction pour définir les mesures nationales appropriées. Les mesures qui semblent avoir plutôt pour objectif de protéger les intérêts de l'industrie que de permettre à la culture canadienne de se développer seront vraisemblablement contestées davantage. Dans l'affaire Polygram, par exemple, la politique de distribution a été contestée. Bon nombre soutiennent que la politique canadienne a servi plutôt à protéger les intérêts de l'industrie qu'à garantir la production et la diffusion au Canada. L'examen de la politique cinématographique qu'effectue actuellement le ministère du Patrimoine canadien devrait porter sur la nature des difficultés réelles que la politique cinématographique canadienne doit chercher à surmonter. S'agit-il simplement d'un problème de distribution ou d'un problème plus complexe?

Le Canada doit chercher à concurrencer non pas les grands studios d'Hollywood, mais les meilleurs entreprises indépendantes dans le monde. Par exemple, le film *The Sweet Hereafter* (v.f. *De beaux lendemains*), n'a pas produit les recettes considérables du film *Titanic*, à l'échelle mondiale, mais son coût de production s'est élevé à 4 millions de dollars, comparativement à 260 millions de dollars pour ce dernier. Ce film représente un grand succès canadien qu'il faut comparer à des productions semblables et non pas à des films ayant eu des budgets 80 fois plus importants. En outre, le Canada ne peut adopter une politique nationale qui ne tient pas compte du caractère mondial de l'industrie du divertissement. Les producteurs canadiens doivent viser le

marché mondial s'ils veulent avoir une distribution suffisamment étendue pour justifier de gros budgets de production. Alors, quels doivent être les objectifs culturels du Canada? Il semble qu'un produit puisse avoir à la fois un caractère national et un attrait international. Le film *The Sweet Hereafter* (v.f. *De beaux lendemains*) semble en être la preuve. Aussi, de quel genre de soutien l'industrie canadienne a-t-elle besoin? Il faut étudier plus à fond la question de la relation entre l'aide publique et la viabilité commerciale. De plus, si les Canadiens visent le marché mondial, dans quelle mesure s'attendent-ils à y arriver s'ils paraissent protéger leur marché national?

iii) *Surmonter les difficultés à l'échelle mondiale*

Ces dernières années, l'industrie du divertissement a subi de profondes transformations à l'échelle mondiale. Ces changements créent des difficultés pour les décideurs partout dans le monde. Il est clair que les nouvelles obligations internationales en matière de commerce et d'investissement continueront de compliquer la tâche des autorités publiques qui cherchent à protéger les industries nationales contre la concurrence. Les percées technologiques continueront de recréer l'industrie du divertissement. La puissance d'Hollywood à l'échelle mondiale rend le commerce très difficile pour le Canada et pour la plupart des autres pays; toutefois, la réalité économique de l'industrie mondiale du divertissement peut difficilement être modifiée. Les décideurs canadiens doivent reconnaître ces contraintes et ils doivent définir des objectifs réalistes ainsi que des moyens réalistes de les atteindre.

Pour savoir l'orientation appropriée que doit avoir la politique cinématographique canadienne, il est nécessaire d'examiner l'industrie au Canada et aux États-Unis. La prochaine section traite des mesures de soutien et fournit une analyse détaillée des activités de production, de distribution et de diffusion dans les deux pays. Cette analyse révélera que deux réalités différentes se traduisent par deux façons de voir différentes. Ce sont ces différences qui, parfois, sont à l'origine des conflits. Les conflits sont le résultat de réelles divergences philosophiques. Les conflits témoignent de la plus grande intervention des autorités publiques au Canada et d'une conception différente de ce que sont les industries culturelles. Les conflits surgissent parce que les objectifs industriels de la politique canadienne mènent souvent à l'établissement de certaines restrictions dont les États-Unis ne reconnaissent pas l'importance des effets culturels. Ce sont ces différentes façons de voir qui sont amenées à la table des négociations internationales sur le commerce et l'investissement.

III. DEUX INDUSTRIES DISTINCTES, DES RÉALITÉS MONDIALES DIFFÉRENTES

A. L'industrie canadienne

L'industrie canadienne du long métrage est caractérisée par un degré élevé d'intervention des pouvoirs publics, sous forme d'une politique, de mesures législatives et de divers programmes de soutien financier visant l'industrie du cinéma et de la vidéo. La politique et les questions législatives relèvent du ministère du Patrimoine canadien et d'Industrie Canada. Le ministère du Patrimoine canadien, Téléfilm Canada (anciennement la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne), l'Office national du film du Canada, le Conseil des arts du Canada et le Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes offrent des programmes d'aide financière visant l'industrie²⁸. L'industrie reçoit aussi une aide provinciale²⁹.

L'industrie canadienne du cinéma et de la vidéo comprend trois activités : production, distribution et diffusion. L'industrie canadienne est composée d'un grand nombre d'entreprises de taille relativement petite. Les principales entreprises sont Alliance, Atlantis, Cinar, Malofim Communications, Nelvana et Paragon.

i) *Les mesures de soutien au Canada*

Le gouvernement canadien a retenu trois principaux modes de soutien de l'industrie privée : les stimulants fiscaux, l'investissement direct et les accords internationaux de coproduction. Au cours de la dernière décennie, l'aide a été réorientée depuis les stimulants fiscaux vers l'investissement et le soutien directs dans le cadre de coproductions internationales.

Dans le passé, les stimulants fiscaux étaient une importante forme de soutien de l'industrie cinématographique canadienne. Entre 1974 et 1987 a été mise en place une déduction pour amortissement (DPA), au taux spécial de 100 %, dont le montant correspondant pouvait être soustrait du revenu imposable provenant d'autres sources. La DPA, dont le taux a été abaissé à 30 % en 1988, a été éliminée en 1995³⁰. Selon un rapport du ministère du Patrimoine canadien, la DPA a réussi en partie à attirer des capitaux privés pour la production, mais elle n'a malheureusement pas apporté de solutions aux problèmes associés à la distribution et à la diffusion.

En 1995, le gouvernement fédéral a instauré un nouveau crédit d'impôt pour la

28 Statistique Canada. *Le Canada, sa culture, son patrimoine et son identité : Perspective statistique*, 1997, n° 87-211 au catalogue, p. 55.

29 Les mesures provinciales débordent le champ de cette étude.

30 Huskins, Colin et McFayden, Stuart. « Telefilm Canada Investment in Feature Films: Empirical Foundations for Public Policy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XXII, n° 2, p. 152.

production cinématographique et magnétoscopique canadienne. Le crédit d'impôt pour la production magnétoscopique canadienne est administré par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC). Le crédit est accordé uniquement pour les productions à participation majoritairement canadienne et il représente 25 % des dépenses admissibles de main-d'oeuvre pour une production canadienne cinématographique ou magnétoscopique. Les dépenses de main-d'oeuvre admissibles au crédit ne peuvent totaliser plus de 48 % du coût d'une production admissible. L'ancien ministre du Patrimoine canadien, M. Michel Dupuy, a signalé que « l'objectif principal du crédit d'impôt demeure de favoriser les productions canadiennes et, plus généralement, l'essor du secteur du film et de la vidéo »³¹. En 1997, le crédit d'impôt pour services de production cinématographique et magnétoscopique a été instauré pour « encourager les producteurs de films canadiens et étrangers à employer des Canadiens pour des services de production effectués au Canada »³².

L'investissement direct et les subventions ont aussi été des éléments importants de la politique canadienne. L'aide publique à l'industrie a surtout été accordée par l'intermédiaire de l'Office national du film (ONF) qui a été créé en 1939. L'aide financière directe du gouvernement canadien a été fournie par la création, en 1967, de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (SDICC), qui a reçu un budget de 10 millions de dollars. Au cours des années, le gouvernement a accru le soutien fourni à la SDICC. En 1984, la SDICC a été renommée Téléfilm Canada. Cet organisme parrainé par le gouvernement administre une large gamme de fonds et de programmes visant à favoriser l'essor de l'industrie canadienne du cinéma et de la vidéo. Pour l'exercice 1997-1998, son budget annuel a totalisé environ 175 millions de dollars. Par ses divers fonds et programmes, Téléfilm favorise l'essor d'une industrie canadienne indépendante pouvant produire des émissions et des longs métrages comparables aux meilleures productions à l'échelle mondiale³³.

Téléfilm Canada administre le Fonds de financement de longs métrages, créé en 1986 afin de soutenir les cinéastes canadiens, et le Fonds d'aide à la distribution de longs métrages, créé en 1988 en vue de soutenir les activités de commercialisation, d'acquisition de droits et d'expansion des entreprises canadiennes de distribution. En 1996, le ministère du Patrimoine canadien a annoncé la création du Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes; ce fonds de 200 millions de dollars représentait un partenariat entre les secteurs public et privé. Téléfilm Canada administre le programme de participation au capital de ce fonds³⁴ qui sert à financer la production de longs métrages devant tôt ou tard être diffusés à la télévision.

31 Communiqué de l'honorable Michel Dupuy, ministre du Patrimoine canadien, sur le nouveau crédit d'impôt pour la production de films et de vidéos, le 2 décembre 1995.

32 Ministère du Patrimoine canadien. *Examen de la politique cinématographique canadienne, Document de discussion*, février 1998.

33 Téléfilm Canada, le 5 janvier 1998, p. 2.

34 Ministère du Patrimoine canadien. *Document de discussion*, p. 6-7.

Seules les entreprises appartenant exclusivement ou majoritairement à des intérêts canadiens sont admissibles à une aide financière de Téléfilm Canada. Le degré de propriété est déterminé suivant les critères établis par Investissement Canada. Pour consentir un soutien financier, Téléfilm Canada exige que plus de 50 % des actions dilutives d'une entreprise soient détenues par des Canadiens et que les activités de l'entreprise soient contrôlées par des Canadiens. De façon générale, les entreprises canadiennes admissibles doivent poursuivre leurs activités au Canada ou y avoir leur siège social. Téléfilm Canada affirme que ses objectifs sont à la fois culturels et économiques³⁵. La dualité des objectifs de Téléfilm Canada témoigne clairement de la double origine – culturelle et industrielle – de la politique culturelle.

La liste qui suit, tirée du document du ministère du Patrimoine canadien, résume les mesures fédérales actuelles à l'appui de l'industrie cinématographique canadienne.

Téléfilm Canada

L'organisme verse, chaque année, environ 40 millions de dollars pour la conception, la production, la distribution et la commercialisation de longs métrages canadiens.

Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes

Il fournit environ 15 millions de dollars pour appuyer la production de longs métrages qui seront tôt ou tard diffusés à la télévision. Ce montant s'inscrit dans un budget annuel totalisant 200 millions de dollars.

Crédit d'impôt pour la production cinématographique et magnétoscopique canadienne

Il permet aux producteurs canadiens de recevoir annuellement environ 60 millions de dollars au moyen d'un crédit d'impôt remboursable pouvant équivaloir à une aide d'au plus 25 % des dépenses de main-d'œuvre admissibles.

Crédit d'impôt pour services de production cinématographique et magnétoscopique

Il équivaut au plus à 11 % des dépenses de main-d'œuvre canadiennes admissibles pour des services de production fournis au Canada.

Politique sur les investissements étrangers en matière de distribution cinématographique

Elle vise à faire en sorte que les investissements étrangers dans le secteur canadien de la distribution cinématographique se traduisent par des avantages nets pour le Canada.

Programme national de formation

Il prévoit un soutien de 1,3 million de dollars par année pour des initiatives de formation

³⁵ Huskins, Colin et McFayden, Stuart. « Telefilm Canada Investment in Feature Films: Empirical Foundations for Public Policy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XXII, n° 2, :p. 152.

en cinéma et télévision.

Ces mesures de soutien constituent les éléments centraux de la politique culturelle canadienne. Les formes de soutien que sont les subventions et les stimulants fiscaux n'ont pas toujours servi à des productions ayant un contenu canadien élevé. L'importance que revêt l'insistance sur le contenu est mise en relief par la décision rendue contre le Canada par l'OMC dans le différend sur la revue *Sports Illustrated* dont il a été question plus haut. En conséquence de cette décision, le Canada ne peut plus supposer que ses mesures ne seront pas contestées et, si elles le sont, qu'elles résisteront à un examen international minutieux. Pour résister à un tel examen, les subventions et les stimulants fiscaux, qui concourent à la réalisation des objectifs culturels canadiens, doivent promouvoir la culture ou le contenu d'une manière qui n'est pas incompatible avec les obligations internationales du Canada.

Les coproductions représentent aussi une importante part des activités de Téléfilm Canada et un des principaux éléments de la politique cinématographique canadienne. Selon Téléfilm Canada :

Les accords de coproduction sont un moyen de plus en plus courant de partager le coût élevé de productions de grande qualité ayant une importance culturelle. Un accord de coproduction officiel permet à des producteurs canadiens et étrangers de mettre en commun leurs ressources créatives, artistiques, techniques et financières afin de produire ensemble des films et des émissions de télévision. Ces accords ont pour but de permettre aux producteurs d'avoir accès à de nouvelles sources de financement et de faciliter l'accès aux marchés étrangers³⁶.

Le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du ministère des Communications (maintenant le ministère du Patrimoine canadien), a négocié environ 40 accords internationaux de coproduction. Il est supposé que la coproduction est un moyen efficace de rassembler les capitaux nécessaires pour concurrencer Hollywood³⁷. La coproduction devrait alors permettre d'atténuer le désavantage des petits pays et, par conséquent, aider les productions non américaines à connaître un succès mondial. Les coproductions bénéficient d'une protection en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), en raison du fait que le Canada a obtenu une exemption au traitement de la nation la plus favorisée (NPF) pour ses accords de coproduction. Cette exemption pourrait être remise en question si le secteur de l'audiovisuel est inclus dans les prochaines négociations rattachées à l'AGCS.

ii) La production

L'industrie du cinéma et de la vidéo comprend les films cinématographiques, les vidéoclips, les productions et les annonces publicitaires télévisées, les films et les vidéos tournés

36 Téléfilm Canada, le 5 janvier 1998, p. 2.

37 Hoskins et McFayden, p. 152.

pour les entreprises, pour les pouvoirs publics et à des fins éducatives, ainsi que divers autres types de productions. En 1994-1995, près de 14 000 productions cinématographiques et vidéos ont été réalisés au Canada; cependant, moins de un pour cent de ces productions, soit 38 au total, étaient destinées au marché du cinéma. Les productions destinées au marché de la télévision représentaient 70 % de l'ensemble des productions et ont produit 40 % de la totalité des recettes de production³⁸. Ces productions font l'objet d'un certain nombre de mesures de soutien qui sont énumérées à la section v).

Si la production de 38 films peut sembler faible, ce nombre n'est pas si petit qu'il puisse le paraître s'il est comparé au nombre de films produits aux États-Unis, où entre 400 et 450 films sont tournés chaque année et, de ce nombre, seulement 160 environ connaissent un succès commercial. En fait, les coûts de production ne sont jamais récupérés pour deux films sur trois, même lorsqu'ils sont vendus sur le marché de la câblodistribution ou celui des clubs vidéos³⁹. Lorsque la population est prise en considération, les chiffres pour le Canada ne paraissent plus aussi faibles. Ce qui peut paraître faible, c'est le nombre de productions canadiennes qui deviennent des films « à succès ». La question est donc de savoir si la difficulté qu'ont les films canadiens à connaître du succès aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger est attribuable aux budgets limités ou à une autre raison ou à une combinaison de raisons, comme l'incapacité d'avoir accès à des moyens de distribution, la mauvaise qualité ou l'absence d'un message universel. La réponse à cette question est d'une importance capitale pour l'élaboration de la politique cinématographique canadienne.

En 1998, le ministère du Patrimoine canadien a effectué un examen de la politique cinématographique. Dans le document, il est signalé que 87 longs métrages ont été réalisés en 1995 et que, de ce nombre, 61 films ont été diffusés dans les salles. Le rapport signale aussi que les budgets moyens de production ont diminué depuis la fin des années 80, tandis qu'ils ont augmenté dans d'autres pays. De plus, le document souligne que les films canadiens n'obtiennent pas un succès comparable à celui des productions nationales d'autres pays. Il est soutenu dans le document qu'il semble exister une corrélation entre le budget d'un film et son succès ultime en salles.

Cette corrélation n'est pas toujours évidente. Un représentant de Téléfilm Canada a affirmé que, du point de vue du rapport entre le coût de production et les recettes totales, le film *The Sweet Hereafter* (v.f. *De beaux lendemains*) se compare favorablement à *Titanic*⁴⁰. Les budgets ne sont donc pas le seul facteur déterminant. Les films à petits budgets peuvent afficher un taux de rendement élevé des capitaux investis tandis qu'il est possible que les coûts de films à budgets plus élevés ne soient pas récupérés. Cependant, un budget plus élevé est certainement un atout parce qu'il peut permettre d'obtenir des prises de vues plus intéressantes et des comédiens plus connus et qu'il offre de plus grands moyens de financer la commercialisation plus

38 Statistique Canada, p. 55-56.

39 Bedore, p. 18.

40 Allocution à une conférence sur les arts et la culture, MAECI, Ottawa, mars 1998.

vigoureuse. Toutefois, un budget plus élevé ne garantit pas une histoire plus intéressante.

Le contenu est également un aspect important. Un bon contenu procure de bonnes recettes. Le contenu ne doit pas nécessairement être uniformisé en fonction d'une norme internationale aseptisée, mais il doit se démarquer sur le plan international. Les histoires canadiennes se distinguent parfois de la sorte, mais, parfois aussi, les produits culturels canadiens suscitent seulement l'intérêt du public canadien. Cette constatation fait ressortir davantage l'importance de séparer la politique culturelle de la politique industrielle, dans la mesure du possible. Le Canada devrait soutenir la production canadienne lorsqu'il s'agit de raconter des histoires canadiennes, mais il n'est pas nécessaire d'offrir ce soutien pour des productions destinées à l'exportation. Rappelons-le, ce sont les mesures à caractère plutôt industriel qui sont le plus appelées à être contestées par nos partenaires commerciaux.

iii) *La distribution*

La distribution cinématographique est d'une importance capitale pour l'industrie cinématographique canadienne. Les recettes provenant de la distribution procurent les fonds nécessaires au financement d'autres productions canadiennes. Au Canada, une part importante des recettes tirées de la distribution de films revient à Hollywood, si bien que la plupart des recettes de la distribution de films se retrouvent aux États-Unis. « Alors que les distributeurs étrangers de films ne représentent traditionnellement que 15 % de l'ensemble des distributeurs oeuvrant au Canada, ils contrôlent 85 % des recettes provenant de la distribution »⁴¹. Non seulement les distributeurs étrangers réalisent-ils une part appréciable des recettes de la distribution de films au Canada, mais ces recettes canadiennes représentent une part importante de leurs recettes totales. À sa sortie en salles, le film *Batman Forever* (v.f. *Batman à jamais*) de Warner Brothers a été projeté à 2 842 écrans en Amérique du Nord, dont 388 au Canada. Les cinéphiles canadiens ont dépensé 7 millions de dollars, montant qui représente 14 % des recettes réalisées la fin de semaine de lancement. La structure de la distribution en Amérique du Nord empêche l'industrie canadienne de réaliser les recettes qui lui permettraient de tourner des productions plus coûteuses.

En 1987, Investissement Canada a modifié sa politique en matière d'édition pour en étendre l'application à la distribution cinématographique. Dans un projet de loi sur la production cinématographique et magnétoscopique nationale, il était proposé de scinder les droits de distribution au Canada des droits de distribution aux États-Unis pour les films étrangers indépendants. Finalement, la politique canadienne en matière de distribution cinématographique a été adoptée en 1988. Suivant cette politique, un investissement dans une entreprise canadienne est admissible s'il s'agit d'une coentreprise appartenant majoritairement à des intérêts canadiens. Les entreprises appartenant majoritairement à des intérêts étrangers devront faire l'objet d'un examen. Tout investissement visant à établir une nouvelle entreprise de distribution doit avoir

⁴¹ Ministère du Patrimoine canadien. *Document de discussion*, p. 11.

pour objet l'importation et la distribution de films exclusifs (c'est-à-dire de films dont l'importateur détient les droits de distribution mondiaux ou dans lesquels il est un investisseur important). Les lignes directrices mises en place en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* sont plus précisément les suivantes :

- a. les acquisitions par des intérêts étrangers d'entreprises appartenant majoritairement à des intérêts canadiens ne seront pas permises;
 - b. les nouvelles entreprises étrangères de distribution pourront distribuer uniquement des films exclusifs (c'est-à-dire des films dont le distributeur détient les droits mondiaux de distribution ou dans lesquels il est un investisseur important);
 - c. les acquisitions d'entreprises de distribution étrangères qui ont des activités au Canada seront examinées afin de déterminer si elles se traduisent par un avantage net pour le Canada.
- En plus des nouvelles mesures en matière d'investissements étrangers, l'initiative de 1988 a mené à la création du Fonds d'aide à la distribution de longs métrages administré par Téléfilm Canada⁴².

Les changements ont été apportés pour permettre aux entreprises cinématographiques canadiennes d'acquérir les droits de distribution au Canada des productions indépendantes, c'est-à-dire des films qui n'ont pas été produits à Hollywood. La politique de distribution de 1988 a été conçue pour ouvrir le marché canadien aux entreprises cinématographiques canadiennes en entravant l'entrée des entreprises étrangères qui distribuaient des films indépendants dont elles n'étaient pas propriétaires⁴³.

Cette politique a été vivement contestée par les États-Unis. David Crane, journaliste au *Toronto Star*, a affirmé que les studios d'Hollywood avaient demandé à l'ancien président des États-Unis, Ronald Reagan, de faire pression auprès du premier ministre, Brian Mulroney, pour que soit retiré le projet de loi sur la distribution de films. Selon David Crane, M. Reagan a informé M. Mulroney que le Congrès américain n'adopterait pas la loi visant le libre-échange canado-américain si le Canada entravait l'accès des studios d'Hollywood⁴⁴. Cette opposition de la part des États-Unis est une autre preuve non seulement d'une conception philosophique différente, mais aussi de la manière dont cette différence peut entraîner la contestation de la politique canadienne et, parfois, imposer des contraintes aux décideurs.

La politique adoptée en 1988 est appliquée sans discrimination depuis son entrée en vigueur il y a dix ans. Elle permet à de nouveaux distributeurs étrangers de s'établir au Canada, mais leurs activités doivent être limitées à la distribution de films pour lesquels ils détiennent les droits de distribution mondiaux ou dans lesquels ils sont des investisseurs importants (droits de propriété). Tous les distributeurs étrangers ayant des activités au Canada avant l'entrée en

⁴² Ibid.

⁴³ Crane, David. « Film-Rights Policy Row Divides Federal Cabinet », *The Toronto Star*, le 10 septembre 1998.

⁴⁴ Ibid.

vigueur de la politique n'y sont pas assujettis, quel que soit leur pays d'origine, et ils peuvent continuer leurs activités de distribution. Tous les investisseurs souhaitant établir de nouvelles entreprises de distribution au Canada sont soumis à la politique de 1988, quel que soit leur pays d'origine.

Dans le document *Examen de la politique cinématographique canadienne* (février 1998), le ministère du Patrimoine canadien soutient que, dans le passé, « les distributeurs étrangers ont manifesté peu d'intérêt pour la distribution de films canadiens ». Le gouvernement prétend que cette affirmation est étayée par le fait que « les films canadiens ont représenté seulement 0,4 % de l'ensemble des recettes de [ces distributeurs] ». Il est donc soutenu que le Canada doit adopter une politique visant à favoriser la distribution de films canadiens. Le document du ministère du Patrimoine canadien affirme qu'en conséquence de la politique adoptée en 1988, les distributeurs canadiens ont accru de 3,6 % leur part des recettes totales tirées de la distribution en salles, laquelle est passée de 13,4 % à 17 %. « La proportion des recettes des distributeurs canadiens qui proviennent de la distribution de films canadiens est passée de 29 % en 1986-1987 à 49 % en 1993-1994 »⁴⁵. Ces statistiques révèlent que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de distribution, les distributeurs canadiens ont réussi à accroître la distribution des films canadiens. Toutefois, la politique n'a pas réussi à accroître la part canadienne du marché canadien. Depuis 1984, les recettes-guichet de films canadiens au Canada se situent à environ 4 %. Comme cet accroissement des recettes-guichet semble être l'objectif ultime de la politique, cette dernière ne semble pas être une réussite totale. Elle a certainement permis de remédier à certains problèmes dans le domaine de la distribution, mais elle n'a pas fourni aux entreprises canadiennes un plus grand accès à leur propre marché.

Certains soutiennent que le geste de conciliation du Canada à l'endroit des États-Unis, lorsqu'il a permis aux studios américains déjà établis au Canada d'y continuer leurs activités dans les conditions en vigueur avant l'adoption de la politique de 1988, a visiblement rendu l'industrie canadienne vulnérable. Vancouver et Toronto sont maintenant d'importants centres de production, mais une grande part de ces activités de production sont, surtout à Vancouver, d'origine américaine. M. Dan Johnson, ancien directeur exécutif de l'Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF) soutient que c'est la distribution nationale qui stimule la production nationale⁴⁶. Les entreprises Alliance et Malofilm sont des exemples de réussite canadienne, mais elles distribuent surtout des produits d'entreprises américaines.

La prédominance des filiales de multinationales étrangères du divertissement dans le domaine de la distribution demeure une des principales préoccupations sous le rapport de la politique cinématographique canadienne. Cette question est à l'origine du différend entre le Canada et l'Union européenne dans l'affaire Polygram. Il faut s'interroger sur la raison de la grande complexité de la distribution au Canada. Acheson et Maule ne croient pas que les Américains soient contre la distribution des émissions canadiennes. En substance, ils soutiennent

⁴⁵ Ministère du Patrimoine canadien. *Examen de la politique cinématographique canadienne*.

⁴⁶ Entrevue, 1997.

qu'une entreprise commerciale acceptera de distribuer tout produit sur tout marché pouvant être lucratif. À leur avis, les distributeurs, des États-Unis ou d'ailleurs, ne négligeront pas délibérément des occasions de faire de l'argent au Canada ou à l'étranger; si c'était le cas, les distributeurs canadiens auraient l'avantage de pouvoir tirer profit des possibilités⁴⁷.

La question de la distribution revêt une importance capitale pour l'élaboration de la politique cinématographique canadienne. Les investissements des distributeurs canadiens dans la distribution et la commercialisation des films canadiens sont actuellement plus élevés que les recettes qu'ils retirent de la distribution de ces films. La commercialisation est un aspect de la distribution qui semble acquérir une importance grandissante, mais les distributeurs canadiens n'ont pas les capitaux nécessaires⁴⁸. Une autre cause de souci est le fait que les distributeurs canadiens n'ont pas la puissance commerciale voulue pour influencer sur les dates et les lieux de sortie en salles. Il faut donc améliorer les résultats qu'obtiennent les distributeurs canadiens, mais les moyens d'y parvenir ne sont pas évidents. C'était l'objectif que visait la politique canadienne de 1988 en matière de distribution de films, qui pourrait être contestée de nouveau par nos partenaires commerciaux. Bien que son application ait été moins étendue, la politique avait pour objectif initial de remédier au problème du jumelage fréquent des droits canadiens et des droits américains sur les films indépendants étrangers pour constituer un seul marché nord-américain. Tant avant l'adoption de la politique en 1988 que par la suite, les distributeurs canadiens ne pouvaient généralement pas se permettre d'acheter les droits pour le marché nord-américain. Vu le succès limité de la politique de distribution, le Canada doit repenser les mesures à prendre pour veiller à nos intérêts sur le marché canadien et sur les marchés internationaux. Répétons-le, la politique doit défendre les intérêts culturels canadiens, mais elle ne doit pas reposer sur des moyens industriels qui sont appelés à être contestés par les partenaires commerciaux du Canada.

iv) *La diffusion*

La diffusion s'opère à la fois dans les salles de cinéma et dans les clubs vidéos où les forces du marché jouent un rôle déterminant. D'après le document du ministère du Patrimoine canadien, « les Canadiens continuent d'aller massivement au cinéma; en 1995, on a enregistré plus de 80 millions d'entrées en salles, ce qui représente des recettes d'environ 400 millions de dollars »⁴⁹. La question est de savoir combien de ces 80 millions d'entrées en salles se rapportaient à des productions canadiennes. Le problème tient au fait que les films canadiens sont à l'origine de 1 % à 3 % seulement des recettes-guichet totales⁵⁰. Les résultats pour les titres canadiens diffusés en vidéocassettes ne semblent guère meilleurs.

Daniel Schwanen signale que, dans l'analyse des problèmes de l'industrie

47 Acheson, Keith et Maule, Christopher. « Canada's Cultural Policies - You can't have it both ways, » Working Papers Series, Carleton Industrial Organization Unit, Department of Economics, Carleton University, Ottawa, Canada, p. 9.

48 Ministère du Patrimoine canadien. *Examen de la politique cinématographique canadienne*.

49 Ibid.

50 Ministère du Patrimoine canadien. *Document de discussion*.

cinématographique canadienne, le facteur qui ressort le plus souvent est la faible proportion du temps de diffusion qu'occupent au Canada les films canadiens; en effet, la projection de films étrangers représente 96 % du temps de diffusion dans les cinémas canadiens⁵¹. La majeure partie de ces films étrangers proviennent des grands studios américains qui exploitent chacun une entreprise de distribution au Canada. Les films canadiens de langue anglaise ont le plus de difficulté d'accès.

Sur le marché canadien des salles de cinéma, deux grandes chaînes occupent une place prédominante, à savoir Cineplex Odeon et Famous Players qui a été établie en 1920 par un groupe d'investisseurs canadiens. En 1930, cette chaîne est passée aux mains de la société américaine Paramount Pictures qui, en 1944, est devenue la propriété de la société de divertissement américaine, Viacom⁵².

La chaîne de cinémas Odeon a aussi été établie par un groupe d'investisseurs canadiens en 1941. En 1945-1946, elle a été vendue à la plus grande société verticalement intégrée de Grande-Bretagne, la Rank Organization. Garth Drabinsky et Nat Taylor, qui avaient établi la chaîne Cineplex en 1977, ont acheté la chaîne Odeon en 1984. En 1987, MCA, société mère de Universal Pictures, a acquis une participation de 50 % dans la chaîne Cineplex Odeon qui est devenue l'une des plus importantes chaînes de cinémas d'Amérique du Nord. En 1993, la société canadienne Seagram a acheté une participation de 80 % dans Universal Studios Inc., ce qui a procuré à la famille Bronfman une participation représentant plus de 66,2 % du capital-actions de Cineplex, à savoir la participation de 41,6 % détenue par Universal et celle de 24,6 % déjà détenue par la famille⁵³. Toutefois, les difficultés financières qu'a connues Cineplex Odeon ont mené à la vente de la chaîne à la Sony Corporation qui, selon l'entente de vente, détiendra 51 % de la chaîne en l'an 2001. Au milieu de 1998, la fusion de Cineplex Odeon et des cinémas Loews appartenant à Sony créera la plus grande chaîne de cinémas du point de vue des recettes (qui atteindront près de un milliard de dollars américains). Cette fusion devra être approuvée par les autorités canadiennes et américaines.

La prédominance de Cineplex Odeon et de Famous Players est une importante caractéristique de l'industrie cinématographique canadienne. Ces deux chaînes retirent les deux tiers environ des recettes-guichet. Les deux chaînes sont affiliées à leurs fournisseurs qui sont de grands studios d'Hollywood. D'après Magder :

Famous Players possède les droits de primeur pour tous les films de MGM-United Artist, de Paramount et de Warner Brothers, et Cineplex Odeon (détenait) ceux des films de Columbia Pictures et de Universal Studios. Ces arrangements aident à atténuer les

51 Schwanen, Daniel. « A Matter of Choice: Toward a More Creative Canadian Policy on Culture », Toronto, Institut C.D. Howe, avril 1997, p. 28.

52 Magder, Ted. « Film and Video and Production », dans *The Cultural Industries in Canada-Problems, Policies and Prospects*, sous la direction de Michael Dorland, Toronto, James Lorimer & Company Ltd., 1996, p. 149.

53 Schector, Barbara. « So Long Cineplex », *The Financial Post*, le 22 novembre 1997.

incertitudes du marché pour les grandes chaînes et ils garantissent presque le meilleur temps de diffusion pour les longs métrages distribués par les grands studios américains. Ils ont aussi pour effet d'écarter les longs métrages distribués par de moins grandes maisons de production (dont presque tous les longs métrages canadiens), en réduisant leur accès à la plupart des salles d'exclusivité réputées et en leur refusant les dates de sortie les plus propices, par exemple durant la période des Fêtes⁵⁴.

Selon Manjanuth Pendakur, l'établissement de contingents obligatoires pour la projection en salles des films canadiens été envisagée dans les années 70. Il était proposé d'établir un contingent de projection souple en fonction de la capacité de production cinématographique et de la capacité des exploitants de salles de réaliser des recettes. En 1973, le secrétaire d'État a conclu un accord non officiel avec les chaînes Famous Players et Odeon qui se sont engagées à réserver deux semaines à la projection de films canadiens de langue anglaise à Montréal, à Toronto et à Vancouver⁵⁵. Ces contingents, qui n'ont jamais été intégrés dans une loi, ne sont donc jamais devenus un moyen permanent efficace d'assurer l'accès des films canadiens aux écrans. Ces mesures liées à la demande n'ont pas occupé une place importante dans la politique canadienne. L'établissement de contingents suppose l'existence au Canada d'une demande comprimée de films canadiens qui reste sans réponse. Il semble douteux que les contingents soient une mesure efficace. Premièrement, il n'est pas évident que les Canadiens demandent à voir des films canadiens qui ont déjà été produits et qui n'ont pas encore été distribués. Deuxièmement, il est interdit en vertu du GATT de hausser les contingents de temps de projection qui étaient déjà en vigueur. Il est presque certain que de nouveaux contingents seront contestés par les partenaires commerciaux du Canada.

v) *L'orientation de la politique canadienne compte tenu des obligations internationales*

Les mesures de soutien canadiennes constituent une aide directe à l'industrie. Ces mesures ont une double dimension, industrielle et culturelle. Sur le marché intérieur, il faut se demander à qui s'adresse la politique industrielle (et d'ailleurs la politique culturelle) et si les mesures de soutien produisent les résultats attendus. Dans l'examen de la politique cinématographique, l'accent est porté sur les raisons culturelles qui sous-tendent les mesures de soutien. Dans le document, il est également affirmé :

« Outre sa portée culturelle, l'industrie canadienne du film et de la vidéo représente une force économique. Elle emploie près de 3 000 Canadiens et sa contribution au produit intérieur brut du pays est de 2,8 milliards de dollars⁵⁶. »

Les mesures de soutien de la production ou de restriction de la participation étrangère favorisent-elles uniquement ceux qui reçoivent le soutien ou procurent-elles de plus grands

⁵⁴ Magder, p. 149.

⁵⁵ Pendakur, p. 159.

⁵⁶ *Examen de la politique cinématographique canadienne.*

avantages aux Canadiens? Une politique industrielle qui n'entraîne pas d'avantages de nature plus générale est mal orientée. À l'échelle internationale, une politique industrielle soulève des questions encore plus complexes. Elle se répercute sur les relations entre un pays et les autres sur le plan du commerce et de l'investissement parce qu'une politique industrielle est souvent une forme de protectionnisme dissimulé⁵⁷.

Steven Globerman signale qu'il s'exerce une grande concurrence dans la production commerciale de longs métrages. À ce sujet, il affirme :

Dans l'industrie, les producteurs américains ont depuis longtemps un avantage concurrentiel que n'affaibliront probablement pas des changements minimes dans la structure de l'industrie nationale du Canada. Pour être plus concurrentielle, l'industrie canadienne du long métrage doit simplement produire un plus grand nombre de films qu'un plus grand nombre de personnes souhaitent voir. Les grands distributeurs accepteront de distribuer les films canadiens pouvant connaître un succès commercial parce qu'il est dans leur intérêt de le faire. En revanche, s'il s'agit de films canadiens qui n'offrent pas la promesse d'un succès commercial, il faudra prévoir un soutien public pour leur distribution, quels que soient les distributeurs⁵⁸.

Globerman dénie sans doute trop rapidement l'importance de l'accès à l'écran, mais son insistance sur la dimension commerciale est importante. Lorsqu'il s'agit de déterminer les mesures à inclure dans la politique cinématographique canadienne pour stimuler la production canadienne de films, la question est de savoir si la politique doit surtout être de nature industrielle et, partant, être axée sur la création d'une industrie viable capable de soutenir la concurrence à l'échelle mondiale, ou si la politique doit être de nature culturelle et, partant, viser à communiquer des histoires canadiennes aux Canadiens. Selon Globerman, les subventions directes permettront d'atteindre l'objectif culturel, mais elles ne favoriseront sans doute pas la compétitivité internationale parce qu'il n'est pas nécessaire pour une production subventionnée de répondre aux exigences du marché.

Cela signifie non pas qu'il ne convient pas de prévoir un soutien public de l'industrie cinématographique au Canada, mais plutôt qu'il faut bien réfléchir à toutes les mesures envisagées. Le soutien financier public concourra probablement à la réalisation des objectifs culturels canadiens, mais il pourrait être incompatible avec les objectifs industriels. Premièrement, lorsque l'État intervient, le besoin de réagir au jeu des forces du marché, aussi bien intérieur qu'international, est moins grand. Deuxièmement, certaines mesures peuvent ne pas convenir sur le marché mondial du divertissement. La coproduction est une formule qui se répand de plus en plus. Dans ces conditions, il est peu probable que des mesures protectionnistes

57 Goldfarb, p. 99-100.

58 Globerman, Steve. « Foreign Ownership and the Canadian Film Industry », *Canadian Journal of Communications*, vol. 16, 1991, p. 204.

fondées sur une définition étroite du « contenu canadien » n'aident les producteurs canadiens à acquérir un avantage concurrentiel durable⁵⁹. En outre, il sera difficile pour le Canada de maintenir de telles mesures lorsque l'industrie canadienne cherchera à avoir accès à d'autres marchés. Il importe donc de définir des objectifs réalistes pour la politique cinématographique canadienne et de déterminer les mesures qui permettront de les atteindre. Il faut définir plus clairement et cibler davantage les mesures qui serviront à atteindre les objectifs culturels. Ces objectifs culturels doivent paraître bien différents, sinon distincts, des objectifs industriels. Bien sûr, les objectifs industriels et les objectifs culturels ne sont pas toujours très différents, mais il faut faire certaines distinctions. De plus, tous les Canadiens, et non pas seulement les industries culturelles canadiennes, doivent participer à l'élaboration de la politique canadienne.

B. L'industrie américaine

Depuis 1960 environ, les marchés étrangers ont généralement été à l'origine de la moitié environ des ventes totales des grands producteurs américains de l'industrie cinématographique⁶⁰. En 1994, les ventes mondiales se sont chiffrées à quelque 4,8 milliards de dollars pour l'ensemble des entreprises cinématographiques américaines. De ce montant, environ 2,4 milliards de dollars ont été réalisés aux États-Unis et l'autre moitié, sur les marchés étrangers⁶¹. L'industrie américaine du divertissement vient au deuxième rang, après celle de l'aéronautique, pour les recettes réalisées à l'extérieur des États-Unis. Les médias visuels (film, vidéo, télévision) produisent à l'étranger des recettes annuelles d'environ 18 milliards de dollars⁶².

i) *Des mesures de soutien aux États-Unis?*

Le sujet est présenté sous forme de question en raison du fait que les États-Unis n'offrent pas, comme le Canada, de stimulants fiscaux ni de subventions à l'industrie cinématographique américaine. Cela signifie non pas que l'industrie américaine ne bénéficie d'aucun soutien, mais plutôt que ce soutien prend des formes différentes.

Le 7 novembre 1925, dans un article intitulé *Trade Follows Film* publié dans le *Saturday Evening Post*, Edward G. Lowry a écrit que le soleil, semble-t-il, ne se couche jamais sur l'Empire britannique ni sur le cinéma américain. Dans cet article, il rappelle en substance les propos du prince de Galles :

Si les États-Unis abolissaient leurs services diplomatiques et consulaires, si leurs

⁵⁹ Globerman, p. 205.

⁶⁰ Wildman, Steven et Siwek, Steven S. *International Trade in Films and Television Programs*, Cambridge (MA), Balling Publishing Company, 1988, p. 1.

⁶¹ Bedore, p. 18.

⁶² Kessler, Kristen L. « Protecting free trade in audiovisual entertainment: a proposal for counteracting the European Union's trade barriers against the U.S. entertainment industry's exports », *Law and Policy in International Business*, janvier 1995, col. 26, n° 2, p. 563.

navires américains ne quittaient jamais leurs ports et les touristes américains leur pays, et si les États-Unis se retiraient des marchés mondiaux, leurs citoyens, leurs problèmes, leurs villes et leur campagne, leur routes et leurs voitures, leurs magasins et leurs bars seraient encore familiers dans les coins les plus reculés du monde. Le cinéma est à l'Amérique ce que le drapeau était à l'Angleterre. Par lui, l'Oncle Sam peut espérer un jour, si rien ne l'en empêche entretemps, américaniser la planète⁶³.

Au sujet des films américains, Lowry affirme que leur prédominance mondiale est incontestable. Ils sont aimés du public, ils influent sur le commerce, ils influencent les mentalités et changent les désirs de peuples étrangers, ils sont la représentation la plus vivante et la plus puissante de la vie aux États-Unis, si faussée soit-elle, pour les étrangers qui la perçoivent⁶⁴. Ainsi, dès le début des années 20, les États-Unis se sont rendus compte que le cinéma avait un important rôle à jouer dans le commerce et dans leur politique étrangère au sens large.

Cet article publié en 1925 est intéressant par son actualité. Il y est question de commerce, mais aussi cet article renferme les mêmes observations au sujet du succès du cinéma américain que celles qui sont formulées aujourd'hui. L'attrait universel des films américains est la source de leur succès à l'échelle mondiale. D'après l'auteur de cet article :

On ne rit pas dans les films européens. Il n'y a pas de gaieté, de joie, d'entrain. On n'y présente pas le bonheur. On y perçoit nulle part le sentiment de désinvolture qu'ont des enfants qui s'amusent. Ces caractéristiques se retrouvent pourtant dans presque tous les films américains. Les films américains montrent des gens qui s'amusent. Ils témoignent de la liberté, de la prospérité, du bonheur et d'un niveau de vie élevé qui se manifestent dans les vêtements, les habitations, l'aménagement intérieur et les voitures, toutes les expressions matérielles d'une vie aisée.

L'intelligentsia européenne reproche aux films américains qui finissent bien l'absence de valeurs artistiques. Mais, ces films légers offrent une lueur d'espoir. Ils semblent montrer la voie vers la paix, la prospérité et le bonheur. Ils permettent aux spectateurs d'oublier leurs soucis et leurs angoisses. Ils permettent de se détendre et de se divertir, d'échapper à la routine quotidienne. Ils évoquent un autre monde agréable et libre de discrimination ou de la lassitude causée par le désespoir. Voilà les raisons du succès de films américains à l'étranger. Je crois aussi que nous [les Américains] connaissons mieux les possibilités qu'offre la caméra.⁶⁵

⁶³ Lowry, Edward G. « Trade Follows the Film », *Saturday Evening Post*, 198 (le 7 novembre 1925), 12-13, 151, 158, dans *Major Problems in American Foreign Relations Volume II: Since 1994*, quatrième édition, sous la direction de Thomas G Paterson et Dennis Merrill, Lexington (MA), D.C. Heath and Company, p. 89.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Il est facile de voir pourquoi les États-Unis étaient et demeurent les mieux en mesure de communiquer un message universel positif. Toutefois, il n'est pas aussi évident qu'une représentation canadienne du bonheur puisse connaître un pareil succès à la fois au Canada et aux États-Unis. Peut-être est-ce à cause de l'esprit de concurrence des Américains, de l'avantage qu'ils retirent d'être ceux qui donnent le ton dans le domaine et de leur capacité d'attirer les talents du monde et d'exploiter les obstacles structurels, qu'il est difficile pour les productions non américaines de se tailler une place.

La relation entre le cinéma et la politique, qui était évidente durant les années 20, existe toujours. En 1946, pour expliquer la politique américaine, le sous-secrétaire d'État, William Benton, a affirmé :

Le Département d'État se propose de prendre tous les moyens politiques et diplomatiques pour aider à supprimer les obstacles artificiels à l'expansion mondiale des entreprises américaines privées telles que les agences de presse, les éditeurs de revues, les producteurs de films et les autres moyens de communication. La liberté de presse – et la libre circulation de l'information en général – est une partie intégrante de notre politique étrangère⁶⁶.

Le gouvernement des États-Unis, par l'intermédiaire du Bureau de l'information (*Information Office*), voulait garantir l'accès des films américains aux marchés européens. Il ne s'agissait pas là du seul objectif de la politique qui visait également à vendre les valeurs et la culture américaines. En réalité, cette politique représentait la volonté d'enrayer la progression du communisme.

À ce jour, le Département d'État et le représentant au commerce des États-Unis (USTR) continuent de protéger les intérêts de l'industrie américaine en s'efforçant de garder les marchés ouverts aux produits et services américains. Tous deux surveillent étroitement les activités canadiennes dans ce que le Canada qualifie d'industries culturelles. Les autorités américaines publient une liste par pays des obstacles au commerce entravant les exportations américaines. L'ancien USTR, M. Mickey Kantor, a exprimé de l'inquiétude au sujet de la tendance au Canada à adopter des mesures visant à protéger l'industrie canadienne qui sont discriminatoires à l'endroit des intérêts légitimes des radiodiffuseurs, des éditeurs et des détenteurs de droits d'auteur américains⁶⁷. Non seulement l'USTR surveille-t-il de près l'évolution de la situation au Canada, mais il est en mesure d'influer sur la politique canadienne. Par exemple, il a exercé de fortes pressions sur le Canada lorsque le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a révoqué la licence du canal américain, Country Music

66 Acheson et Maule. *Millenium Journal of International Studies*, p. 294.

67 Goldfarb, p. 4.

Television (CMT)⁶⁸. Cet exemple montre comment les pressions politiques exercées par les États-Unis peuvent amener d'autres pays à modifier leur politique.

L'agence d'information des États-Unis (*United States Information Agency* – USIA) est chargée de promouvoir la culture et les valeurs américaines à l'échelle mondiale, en partie par l'aide publique aux artistes à l'étranger. La fondation nationale pour les arts (*National Endowment for the Arts* – NEA) éprouve des difficultés depuis la réduction de 40 % de son budget durant l'exercice de 1996, mais ses origines révèlent le mode de soutien des arts et du divertissement aux États-Unis, bien que ce soutien soit plus étroitement ciblé. Dans la publication de la NEA intitulée *America in the Making*, il est affirmé que les arts sont une ressource nationale stratégique tributaire d'un solide partenariat des secteurs public et privé. Les sommes investies par le gouvernement fédéral, bien que faibles, sont d'une importance capitale pour le maintien du succès économique, éducatif, international et social des États-Unis⁶⁹. Les efforts déployés par les autorités publiques américaines pour garantir l'ouverture des marchés et pour faire adopter une définition plus étroite des arts servent les intérêts des États-Unis à la manière dont les mesures du gouvernement canadien servent les intérêts du Canada. Les deux gouvernements agissent de manière à soutenir leur industrie nationale. Les mesures des deux pays ont deux dimensions, l'une industrielle et l'autre culturelle.

L'association cinématographique américaine (*Motion Picture Association of America* – MPAA), fondée en 1922, a aussi travaillé à l'ouverture accrue des marchés pour les films américains. En 1946, la MPAA a créé l'association pour l'exportation de films (*Motion Picture Export Association* – MPEA), cartel conforme à la loi dite *Webb-Pomerene Export Trade Act* de 1918. En 1994, la MPEA a changé de nom, devenant la *Motion Picture Association* (MPA). La MPAA compte parmi ses membres les sociétés suivantes : Walt Disney Company, Sony Pictures Entertainment Inc., Metro-Goldwyn-Mayer Inc., Paramount Pictures Corporation, Twentieth Century Fox Film Corp., Universal Studios Inc. et Warner Brothers. La MPAA et la MPA définissent leurs rôles ainsi : représenter et défendre les industries américaines du cinéma, de la vidéo et de la télévision. La MPA a été créée afin de redonner aux films américains leur place sur le marché mondial et de contrer la progression du protectionnisme qui résulte d'obstacles à l'importation de films américains⁷⁰. La MPA exploite des bureaux à Washington, à Bruxelles, à Rome, à New Delhi, à Rio de Janeiro, à Mexico, à Toronto et à Djakarta⁷¹.

Acheson et Maule signalent que la MPAA a été qualifiée de « petit Département d'État ».

68 Par conséquent, lorsqu'il s'est agi d'accorder des licences à un plus grand nombre de stations à la fin de 1993 et au début de 1994, le CRTC a ouvert des instances en vue d'examiner les nouvelles demandes de câblodistribution au Canada. Une licence a été accordée à la station canadienne New Country Network (NCN). En juin 1994, le CRTC a révoqué la licence de la station américaine CMT à la demande de NCN parce que la station américaine était en concurrence directe avec NCN. Les autorités américaines se sont opposées à cette décision. L'USTR a menacé d'imposer des sanctions commerciales, mais un accord commercial a finalement été conclu.

69 NEA. *America in the Making*, p. 11.

70 Acheson et Maule. *Millenium Journal of International Studies*, p. 294.

71 Site Web de la MPAA : <http://www.mpa.org>

(Cette appellation apparaît même sur le site Web de la MPA.) Ces auteurs montrent que la puissance de l'organisme n'est pas récente. Ils citent Thomas Guback dans son ouvrage publié en 1969 et intitulé *The International Film Industry: Western Europe and America*. Ce dernier a affirmé :

Par ses fonctions, son champ d'activité et ses méthodes, l'association se compare au Département d'État. Elle a un bureau aux États-Unis et un réseau étendu de bureaux établis sur les principaux marchés du cinéma. Elle négocie, fait des compromis ou a recours à la menace ou au marchandage pour parvenir à ses fins. Elle a même consenti une « aide extérieure » sous forme de prêts et de subventions et a stimulé l'emploi dans des industries étrangères par la production de films cinématographiques américains dans ces pays étrangers⁷².

La MPA publie une liste par pays des obstacles à l'exportation des productions américaines. Cette publication très détaillée signale qu'au Canada, la *Loi sur Investissement Canada* est le principal obstacle pour les entreprises membres de l'association. Au nombre des autres obstacles indiqués, il y a les restrictions quantitatives en matière de radiodiffusion, les mesures applicables à la câblodistribution et les mesures visant à décourager ou à empêcher les membres de la MPA d'acquiescer des droits canadiens dans des productions canadiennes ou d'être des producteurs et/ou investisseurs dans des productions canadiennes⁷³. Le document a été soumis à l'USTR et son incidence sur la politique américaine ou sur celles des pays étrangers n'est pas claire, mais il est relativement certain que les pressions exercées par l'association ont influé sur la politique américaine.

Les activités de la MPA soulèvent aussi des questions plus précises. Les autorités fédérales américaines n'ont recours ni au contingentement ni aux subventions directes pour protéger l'industrie américaine, mais il est très difficile pour l'industrie canadienne et celles d'autres pays de réussir sur le marché américain. Les caractéristiques de l'industrie américaine qui sont énumérées ci-dessous sont considérées comme des obstacles par ceux qui tentent de distribuer des produits sur le marché américain.

- De l'avis de certains, le système de classification des films et de la vidéo de la MPAA donne lieu à l'attribution de cotes plus sévères pour les films étrangers et les films américains indépendants. Il est difficile de déterminer si cette critique est juste. La MPAA soutient que son système de classification correspond aux valeurs américaines et que tous les films sont évalués en fonction de ces valeurs.
- Tout film distribué aux États-Unis doit être conforme au code de publicité applicable aux films (*Motion Picture Rating System Advertising Code*). Cette

⁷² Acheson et Maule. *Millenium Journal of International Studies*, p. 294.

⁷³ MPA. *Trade Barriers to Exports of U.S. Filmed Entertainment*, 1995 Report to the United States Trade Representative, p. 30-35.

mesure ne constitue pas un obstacle explicite, mais elle peut retarder l'entrée sur le marché américain.

Aux États-Unis, il existe également un certain nombre de stimulants fiscaux et de programmes d'incitation offerts pour la plupart par les États. Ces programmes visent à créer des conditions attrayantes pour le tournage de films, d'émissions et d'annonces de télévision. Ces programmes influent sans doute sur les décisions prises concernant l'emplacement des tournages, mais ces mesures américaines ne sont pas comparables à l'éventail de celles appliquées au Canada.

ii) La production

Les sept grands studios d'Hollywood retirent 85 % des recettes-guichet brutes à l'échelle mondiale. Ils sont de grands conglomerats multinationaux et multimédias de communication et de commercialisation de masse qui exploitent en propriété exclusive des distributeurs à l'échelle mondiale⁷⁴. Ces sept grands studios sont les suivants : Walt Disney, Metro-Goldwyn-Mayer/United Artists, Paramount, Sony Pictures Entertainment, Twentieth Century Fox, Universal et Warner Brothers. Chacun d'eux compte entre 2 000 et 3 000 employés⁷⁵. Il importe de rappeler que certains de ces studios n'appartiennent pas à des intérêts américains. Sony est une société japonaise et Universal appartient à des intérêts Canadiens.

Il existe aussi aux États-Unis un segment indépendant de l'industrie du cinéma et de la télévision. Selon le cabinet d'experts-conseils Arthur Andersen :

Le segment indépendant de l'industrie cinématographique se compose d'entreprises de production et/ou de distribution à l'échelle mondiale – dans tous les médias – de toutes les productions cinématographiques et les émissions de télévision qui n'ont pas été produites par les grands studios. Ce segment renferme les productions indépendantes, même si elles sont distribuées par de grands studios, dans lesquelles les producteurs conservent une participation importante et sont responsables d'une grande part des coûts de production⁷⁶.

Plus de 60 % des longs métrages produits aux États-Unis ont été tournés par des indépendants et ont contribué près de 1,6 milliard de dollars à l'économie américaine. Le segment indépendant de l'industrie correspond aux projets financés de manière autonome, dont la propriété est détenue par les producteurs qui accordent des licences à des distributeurs indépendants de films, de vidéocassettes et d'émissions de télévision dans les différents pays du monde⁷⁷. L'association américaine de mise en marché de films (*American Film Marketing*

⁷⁴ Site Web de l'AFMA : <http://www.afma.com>

⁷⁵ Bedore, p. 18.

⁷⁶ Site Web de l'AFMA

⁷⁷ *Ibid.*

Association - AFMA), association commerciale sans but lucratif fondée en 1908, représente bon nombre des entreprises indépendantes. L'AFMA compte 130 entreprises membres, notamment du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de pays côtiers du Pacifique.

Les producteurs indépendants connaissent du succès aux États-Unis. Leurs intérêts sont différents de ceux des grands studios. Le succès des longs métrages de producteurs indépendants devrait présenter le plus grand intérêt pour le Canada, puisque la réussite des producteurs canadiens dépendra davantage de leur capacité de concurrencer les indépendants plutôt que les grands studios. Cela ne signifie pas que les productions indépendantes ne sont jamais en concurrence avec celles des grands studios. Le film *The Full Monty* (v.f. *Le grand jeu*), production indépendante au budget relativement limité, a fait concurrence à la production des grands studios. Cependant, ce film a été distribué par Fox Searchlight. La plupart des producteurs indépendants qui ont connu un grand succès y sont parvenus par l'intermédiaire d'un distributeur de grand studio ou d'une filiale d'un tel distributeur.

Certaines questions liées aux coûts qui préoccupent les producteurs canadiens sont également une cause de souci aux États-Unis où les coûts de production cinématographique se sont fortement accrus. Les coûts de production et de distribution des films de grands studios, qui s'élevaient à environ 26,5 millions de dollars, en moyenne, en 1988, avaient presque doublé en 1995, atteignant 50 millions de dollars. Les coûts de production s'accroissent de plus en plus en raison des salaires des artistes reconnus. L'augmentation des coûts de production pose un grand problème pour des pays comme le Canada où les budgets de production diminuent. Si le budget d'un film n'est pas l'unique facteur à en déterminer la réussite, il a un effet indéniable.

iii) *La distribution et la diffusion*

L'attribution de licences pour la diffusion de films en salles de cinéma a habituellement été effectuée par les distributeurs, dont bon nombre appartenaient à de grands studios. Durant les années 30, la distribution aux États-Unis s'était verticalement intégrée. Au début des années 40, la Division antitrust a engagé une série de poursuites contre les huit grands studios pour des infractions présumées à la *Sherman Antitrust Act* en raison d'intégrations horizontales et verticales. En 1948, dans l'arrêt *Paramount* (*Paramount Decrees*), la Cour suprême a ordonné à cinq grands studios de dissocier leurs activités de production et de distribution de celles de la diffusion. En conséquence, entre 1948 et 1954, Loews (MGM), Paramount, RKO, Twentieth Century Fox et Warner Brothers ont vendu leurs salles de cinéma⁷⁸. Le document soumis à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) renferme les explications suivantes :

Les distributeurs verticalement intégrés devaient se défaire de leurs salles de

⁷⁸ Ogan, Christine. « The Audience for Foreign Film in the United States », *Journal of Communication*, automne 1990, p. 59.

cinéma, et il était interdit à certains (mais non pas à tous) de reprendre l'activité de diffusion. Les ordonnances renfermaient aussi certaines dispositions enjoignant les distributeurs de ne pas faire de discrimination à l'endroit des petits exploitants indépendants de salles de cinéma et de ne pas effectuer une réintégration par contrat. Il était interdit aux distributeurs de se livrer au groupage de films, d'assortir l'attribution d'une licence de diffusion du film voulu à celle de licences de diffusion d'autres films ou de conclure d'autres ententes contractuelles ayant pour effet de lier une salle de cinéma ou une chaîne à un distributeur. La plupart des ordonnances obligeaient les défenderesses à attribuer séparément les licences pour la diffusion de leurs films à chacune des salles, uniquement au mérite et sans discrimination⁷⁹.

Les ordonnances restent en vigueur, mais, dans l'intervalle de cinquante ans qui a suivi, le marché du divertissement a subi des transformations profondes. La distribution des films demeure relativement concentrée; il peut exister à tout moment entre huit et dix grands distributeurs. Les parts de marché de chacun varient. Les ordonnances rendues ne sont pas applicables à tous les distributeurs; toutefois, tous les grands distributeurs actuels étaient des défenderesses dans les poursuites, sauf Disney, qui a pris en main la distribution de ses productions durant les années 50⁸⁰.

Par suite des ordonnances rendues, l'activité de diffusion aux États-Unis a été caractérisée par de petits exploitants indépendants de salles de cinéma. Durant la période, les distributeurs ont exercé la plus grande influence parce qu'ils obligeaient souvent les exploitants à rivaliser entre eux par soumissions pour les films. En outre, le processus se déroulait souvent « à l'aveuglette » : les exploitants devaient soumissionner sans avoir vu le film. Plusieurs États ont interdit ce processus. Pour contrecarrer l'influence des distributeurs, les exploitants ont instauré sur de nombreux marchés la pratique de la répartition qui est une forme de division horizontale. Durant les années 50, des changements se sont opérés dans la diffusion et quelques grandes chaînes sont apparues. La pratique de la répartition, jugée une infraction à la *Sherman Antitrust Act*, a été abandonnée en conséquences de poursuites criminelles intentées durant les années 70⁸¹.

En dépit de l'abandon de la pratique de répartition, la diffusion aux États-Unis demeure une activité fortement concentrée et les exploitants indépendants sont aujourd'hui peu nombreux. De plus, les droits de diffusion font rarement l'objet de soumissions à l'heure actuelle. La négociation est la méthode privilégiée d'attribution de ces droits. Les accords à long terme, officiels ou non, entre les distributeurs et les exploitants de salles sont également beaucoup plus courants⁸². En raison de l'existence de ces accords, il peut être plus difficile pour de nouveaux

79 OCDE. *Horizontal Concentration and Vertical Integration in Cinema and Television Film* (Notes de la délégation américaine) Distribution, le 11 octobre 1995, p. 2.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*, p. 3.

82 *Ibid.*, p. 3.

exploitants d'entrer sur le marché. Ces types de liens peuvent constituer des obstacles structurels à l'accès au marché. Bien que ces liens ne soient pas incompatibles avec les obligations internationales des États-Unis en matière de commerce et d'investissement, ils peuvent entraver l'accès au marché américain des nouveaux arrivants qui sont souvent des concurrents étrangers. Il est intéressant de noter que les États-Unis reprochent au Japon d'avoir ce genre de pratique commerciale et ils la qualifient d'obstacle au commerce de la part du Japon.

iv) L'intégration verticale et les mesures antitrust

L'intégration verticale parmi les sept grands studios s'est amorcée au milieu des années 80. Le rythme et l'étendue des fusions qui ont eu lieu depuis sont remarquables. Les opérations de fusion et d'acquisition des sept sociétés représentent des dettes de milliards de dollars. L'ampleur du changement est mis en relief par ce qui s'est produit durant une très courte période à la fin de 1995 :

La société Walt Disney Co. a dépensé 19 milliards de dollars pour acheter les réseaux de télévision et de radiodiffusion de Capital Cities-ABC (qui représentent 25 % des ménages américains); la société Westinghouse est devenue propriétaire des réseaux de télévision et de radiodiffusion de CBS, au coût de 5,4 milliards de dollars; Time-Warner (société mère du studio Warner Brothers), qui possède également une grande entreprise de production télévisuelle et de grandes entreprises d'édition de livres et de revues, a fusionné avec Turner Broadcasting. Cette fusion s'étend aux vastes activités de câblodistribution de CNN, au Cartoon Network et à TNT⁸³.

Certains membres de l'industrie prétendent que cette tendance représente un retour aux jours où les studios de production contrôlaient la distribution et avaient leurs propres réseaux de diffusion. Que cette nouvelle tendance soit ou non un retour à l'ancienne structure de l'industrie, il n'en est pas moins certain que la production et la distribution des films, des produits de divertissement et de l'information se transforment à l'échelle mondiale. Il reste à savoir quel effet les progrès technologiques qui accroissent la capacité de livraison auront sur les modes de distribution. La technologie a fait croître la demande de produits qu'Hollywood peut offrir en abondance. Les importantes quantités de produits d'Hollywood et ses réseaux de distribution en place lui procurent certains avantages concurrentiels dans cette nouvelle industrie mondiale du divertissement.

Ce sont ces avantages qui sont difficiles à surmonter par les nouveaux arrivants ou les petites entreprises indépendantes et cela, tant sur le marché américain qu'à l'extérieur des États-Unis. Premièrement, les entreprises dont l'intégration verticale s'accroît semblent avoir un pouvoir considérable sur le marché du divertissement. Cet accroissement de l'intégration

⁸³ Badora, p. 20.

verticale est perçue par bon nombre comme un obstacle à l'accès. Deuxièmement, la technologie a transformé l'industrie. En fait, le processus d'intégration verticale, qui préoccupe ceux qui s'inquiètent de l'accès au marché, est en partie la conséquence des progrès technologiques. La technologie suppose plus d'investissements et plus de produits. D'abord, il peut devenir trop coûteux de suivre les progrès technologiques pour une entreprise qui n'a pas suffisamment de capitaux. Ensuite, les nouveaux modes de distribution, dont les satellites de radiodiffusion directe (SRD), ont causé une énorme hausse de la demande de produits. Les grands conglomérats paraissent mieux en mesure de répondre aux exigences de l'ère de la mondialisation des communications, de l'information et du divertissement.

Il n'est pas impossible de résister à la tendance à l'intégration verticale. La création de la société DreamWorks, en 1995, par trois dirigeants à succès d'Hollywood, représente une tentative de résistance à l'intégration verticale grandissante des sept grands studios. Les difficultés à surmonter par le Canada ne sont pas celles d'un nouvel arrivant sur le marché américain, mais la réussite ou l'échec de Dreamworks pourrait faire ressortir des questions importantes sous le rapport de l'intégration verticale et des difficultés que cette intégration présente pour tous sauf les sept grands studios.

En dépit de l'étonnante progression de l'intégration verticale, très peu de poursuites antitrust ont été engagées ces dernières années contre l'industrie américaine du divertissement. De nouvelles questions pourraient surgir. Premièrement, le marché pertinent de produit dans le domaine de la diffusion a été celui des films en primeur. Il a été soutenu qu'il faudrait étendre la définition de ce marché pour inclure les vidéoclubs, les canaux de télédiffusion de films, la télévision à la carte, les émissions de télévision autres que les films et certaines autres formes de divertissement. Cette redéfinition du marché pertinent de produit représenterait un changement réel des caractéristiques de l'industrie. Les recettes-guichet fournissent une indication du succès d'un film, mais elles ne sont plus aussi importantes qu'elles l'étaient. À l'heure actuelle, 37 % des recettes d'Hollywood proviennent de la location et de la vente de vidéocassettes⁸⁴. deuxièmement, il pourrait être utile de repenser les conditions d'entrée sur le marché de la diffusion. Il peut exister des obstacles à l'établissement de salles de cinéma et, ce qui importe peut-être davantage, la relation non structurée qui existe entre les distributeurs et les exploitants de salles peut entraver l'entrée de nouveaux exploitants sur le marché américain⁸⁵.

La transformation de l'industrie américaine a des retentissements encore plus marqués sur le marché canadien de la diffusion. Elle semble créer des obstacles à l'entrée de distributeurs qui n'ont pas déjà établis de relations. La question de l'accès aux marchés américain et canadien de la distribution est au cœur de la politique cinématographique canadienne. Il est donc important pour les décideurs canadiens de suivre les changements pouvant résulter des mesures antitrust aux États-Unis.

⁸⁴ Bedore, p. 19.

⁸⁵ OCDE. *Horizontal Concentration and Vertical Integration in Cinema and Television Film*, p. 4.

Le marché américain est fortement concentré. Il reste à savoir si cette forte concentration a des conséquences différentes pour les entreprises indépendantes étrangères que pour les entreprises indépendantes américaines. La distribution sur le marché américain est une question importante. Est-il relativement facile pour les films étrangers d'avoir accès au marché américain? Christine Ogan a analysé diverses raisons du bon accueil des films étrangers sur le marché américain durant les années 60. Dans son article, elle traite de facteurs objectifs tels que la structure de l'industrie et de facteurs subjectifs tels que les préférences. Selon Acheson et Maule, le public américain n'a pas de préjugés contre les produits étrangers. Dans d'autres secteurs, les consommateurs américains se sont précipités pour acheter des voitures et des appareils japonais, du whisky écossais et des vêtements de conception italienne. Ces auteurs soutiennent que la raison pour laquelle les produits culturels étrangers connaissent un moins grand succès sur le marché américain que les produits américains sur les marchés étrangers tient au fait que les produits américains plaisent davantage au public à l'intérieur et à l'extérieur des États-Unis⁸⁶.

Acheson et Maule reconnaissent que le système de distribution et de production est différent aux États-Unis et ils prétendent qu'il est possible d'en tirer des leçons. Toutefois, la solution ne semble pas se limiter à faire des produits meilleurs et plus attrayants, bien que cela soit en partie la réponse. Il est reconnu dans le monde que la grande avance prise par Hollywood a conféré aux studios américains un avantage indéniable, mais il n'est pas clair quelles leçons le Canada et d'autres peuvent tirer de l'expérience américaine. La concentration et la puissance de l'industrie américaine lui ont donné un accès à la distribution qu'il est possible d'obtenir uniquement par l'offre d'un produit de nature différente.

Cette analyse révèle clairement qu'il existe une place pour de bonnes histoires que les Canadiens et d'autres veulent entendre. Les progrès technologiques font croître et non diminuer la demande de produits. Il n'est pas nécessaire d'avoir le budget considérable de *Titanic* pour présenter ces histoires. Les gros budgets ne sont pas une garantie d'un rendement plus élevé sur aucun marché. Un bon film indépendant, comme *The Full Monty* (v.f. *Le grand jeu*), peut connaître du succès aux États-Unis et sur le marché mondial, mais il doit pouvoir être distribué facilement. Or il est difficile d'effectuer la distribution sans passer par un distributeur américain ou une filiale de ce dernier. Pour le Canada, la solution consiste, en partie du moins, à repenser la distribution et son importance pour la réalisation des objectifs culturels canadiens. Si le but est de présenter des histoires canadiennes, peut-être faudrait-il se préoccuper non pas du mode de distribution du produit, mais plutôt de la manière dont le produit et son message peuvent passer dans le domaine public. Pour ce faire, il peut être nécessaire d'accroître le soutien à la formation et à la production. Repenser la politique de distribution peut avoir encore plus d'importance pour le Canada, maintenant que Seagram a acquis Polygram et ses moyens de distribution de films.

⁸⁶ Acheson, Keith et Maule, Christopher. « You can't have it both ways », p. 9.

v) *L'incidence de l'industrie américaine sur la politique canadienne*

La puissance de l'industrie américaine pose des difficultés pour le Canada et pour les décideurs canadiens. En raison de cette puissance, il est peu probable que la position des États-Unis ne change dans les négociations sur le commerce et l'investissement internationaux. Le Canada continuera de défendre ses industries culturelles, même s'il modifie en profondeur sa façon de procéder. Les plus grandes difficultés que le Canada aura à surmonter sont celles créées par la mondialisation de l'industrie. Les États-Unis ne sont pas les seuls à avoir des entreprises mondiales verticalement intégrées, le Canada en compte aussi. Le Canada doit élaborer une politique qui permet aux films canadiens de réussir sur le marché international et qui peuvent aussi préserver une place au Canada pour les histoires canadiennes. Seule une politique nationale qui tient compte de la différence entre les dimensions culturelle et industrielle sera efficace.

Sur le plan international, le Canada doit déterminer la latitude appropriée. Dans l'ensemble, le Canada appuie le système commercial multilatéral et le considère comme un cadre stable et sûr pour les opérations commerciales. La stabilité et la sécurité des opérations commerciales sont tout aussi importantes pour les exportateurs du secteur culturel que pour ceux du secteur manufacturier. Parallèlement, le Canada doit conserver une certaine latitude qui lui permettra d'appliquer une politique intérieure pour la réalisation des objectifs culturels canadiens. La question est de savoir comment obtenir cette latitude. Les règles peuvent limiter la capacité du Canada d'appliquer des mesures sur le marché intérieur. Toutefois, l'absence de règles cause une incertitude qui limite également la capacité du Canada d'appliquer des mesures sur son marché. Étant donné que les États-Unis continueront de s'opposer à la protection des industries culturelles, que de plus en plus de Canadiens cherchent à exporter, que les règles créent un cadre pour les activités et que le Canada a appuyé l'établissement de règles dans la plupart des autres secteurs d'activité, le Canada devra chercher à négocier des normes et règles internationales dans le domaine culturel. Ce processus se déroulera sans doute dans le cadre de l'OMC et le Canada doit être prêt à jouer un rôle de chef de file. Le Canada a la possibilité de jouer un rôle de premier plan dans les discussions à l'OMC et, peut-être, de proposer de nouveaux mécanismes devant permettre aux nations d'appliquer des mesures nationales appropriées dans le domaine culturel, mesures qui ne seraient pas contestées par d'autres nations commerçantes. Cela n'empêche pas le Canada de négocier un accord distinct en matière culturelle. Toutefois, le Canada ne doit pas laisser ce processus dissiper les efforts nécessaires pour les négociations à l'OMC.

BIBLIOGRAPHIE

Acheson, Keith et Maule, Christopher. *The Culture of Protection and the Protection of Culture - A Canadian Perspective in 1998*.

_____. « Canada's Cultural Policies - You can't have it both ways », Working Papers Series - Carleton Industrial Organization Unit, Department of Economics, Carleton University, Ottawa, Canada, 1996.

_____. « Shadows Behind the Scenes: Political Exchange and the Film Industry », *Millenium Journal of International Studies*, 1991, vol. 20, no 2.

_____ et Filleul, Elizabeth. « Folly of Quotas on Films and Television Programmes », *The World Economy*, décembre 1989, vol. 12, n° 4.

AFMA. Site Web : <http://www.afma.com>

Audley, Paul. *Canada's Cultural Industries - Broadcasting, Publishing, Records and Film*, Toronto, James Lorimer & Company Publishers, 1983.

Bedore, James M. « U.S. Film Industry: How Mergers and Acquisitions are Reshaping Distribution Patterns Worldwide », *Industry, Trade and Technology Review*.

Bernier, Ivan. « Cultural Goods and Services in International Law », à paraître dans *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre For Trade Policy and Law/Centre de droit et de politique commerciale.

Berton, Pierre. « The Puzzle of Free Trade », dans *Why We Act Like Canadians: A Personal Exploration of Our National Character*, Markham (Ontario), McClelland Stewart, 1987.

Ministère du Patrimoine canadien. *Examen de la politique cinématographique canadienne - Document de discussion*, février 1998.

Crane, David. « Film-Rights Policy Row Divides Federal Cabinet », *The Toronto Star*, le 10 septembre 1996.

Centre for Trade Policy and Law/Centre de droit et de politique commerciale. *Trade Policy Sessions Binder*, 1997.

Ministère du Patrimoine canadien. *Contribution of the Cultural Sector to Employment and Economic Growth*, le 31 octobre 1996.

Dorland, Michael. « Film and Video Production », dans *The Cultural Industries in Canada -*

Problems Policies and Prospects, Toronto, James Lorimer & Company Ltd., 1996.

Dupuy, Michel. *Déclaration de l'honorable Michel Dupuy, ministre du Patrimoine canadien, sur le crédit d'impôt pour la production de films et de vidéos*, le 12 décembre 1995.

Globerman, Steven. « Foreign Ownership and the Canadian Film Industry », *Canadian Journal of Communication*, vol. 16, 1991.

Goldfarb, Rebecca. *Canadian Protection and Promotion of Broadcasting: A Public Policy Constrained by Global Realities*, thèse de doctorat, novembre 1997.

Hoskins, Colin et McFayden, Stuart. « Telefilm Canada Investment in Feature Films: Empirical Foundations for Public Policy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XXII, n° 2.

Johnson, Chalmers (directeur). *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, ICS Press, 1984.

Kessler, Kristen L. « Protecting Free Trade in Audiovisual Entertainment: A Proposal for Counteracting the European Union's Trade Barriers to the U.S. Entertainment Industry's Exports », *Law and Policy in International Business*, janvier 1995, col. 26, n° 2.

Magder, Ted. *Canada's Hollywood - The State and Feature Films*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

McFayden, Stuart, Hoskins, Colin, Finn, Adam et Lorimer, Roland (directeurs). « Cultural Developments in an Open Economy », *Canadian Journal of Communication*, vol. 19, numéro spécial, 3^e trimestre, Burnaby (C.-B.), Canadian Journal of Communication Corporation, 1994.

Motion Picture Association (MPA). *Trade Barriers to Exports of U.S. Filmed Entertainment*, 1995 Report to the United States Trade Representative.

MPA. Site Web : <http://www.mpaa.org>

NEA. *America in the Making*.

OCDE. *Horizontal Concentration and Vertical Integration in Cinema and Television Film*, Notes de la délégation américaine, Distribution, le 11 octobre 1995, p. 2.

Ogan, Christine. « The Audience for Foreign Film in the United States », *Journal of Communication*, automne 1990.

Paterson, Thomas G. et Merrill, Dennis. *Major Problems in American Foreign Relations, Volume*

II: Since 1914, 4^e édition, Lexington (MA), D.C. Heath and Company, 1995.

Pendukar, Manjunath. *Canadian Dreams & American Control - The Political Economy of the Canadian Film Industry*, Détroit, Wayne State University Press, 1990.

Schector, Barbara. « So long, Cineplex », *The Financial Post*, le 22 novembre 1997.

Schwanen, Daniel. « A Matter of Choice: Toward a More Creative Canadian Policy on Culture », Toronto, C.D. Howe Institute, avril 1997.

Statistique Canada. *Le Canada, sa culture, son patrimoine et son identité: Perspective statistique*, 1997, n° 87-211 au catalogue.

Tamburri, Rosanna. « Canada Considers New Stand Against American Culture », *The Wall Street Journal*, le 4 février 1998.

Téléfilm Canada, le 5 janvier 1998.

Wildman, Steven et Siwek, Stephen S. *International Trade in Films and Television Programs*, Cambridge (MA), Ballinger Publishing Company, 1988.